



N° 3115

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME III

DÉFENSE

SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE – LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016	9
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES	9
A. LES CRÉDITS REGROUPÉS SOUS L’ACTION 01 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »	12
1. Emploi des forces.....	12
2. Renseignement d’intérêt militaire.....	13
3. Systèmes d’information et de communication.....	14
B. LES CRÉDITS INSCRITS À L’ACTION 05 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »	15
1. Les crédits du service de santé des armées	15
2. Le soutien en hydrocarbures	20
3. Les crédits des bases de défense	21
4. Les soutiens complémentaires	22
5. Le service interarmées des munitions	24
6. Le service du commissariat aux armées.....	25
C. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	30
D. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES	31
II. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »	33
A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	36
B. LES SYSTÈMES D’INFORMATION, D’ADMINISTRATION ET DE GESTION	42
C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	43
1. Les aides à la reconversion	43
2. L’action sociale du ministère.....	44

D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE	45
E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	45
F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION	46
SECONDE PARTIE – PREMIER BILAN DE QUATRE ANS D'« EMBASEMENT »	49
I. L'EMBASEMENT, UN MODÈLE DESTINÉ À DÉGAGER LES ÉCONOMIES INDISPENSABLES À LA PRÉSERVATION DE NOS CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES	49
A. UN OBJECTIF D'ÉCONOMIES EXPLICITE ET ASSUMÉ, AU PRIX D'UNE MODÉRATION MAÎTRISÉE DE LA QUALITÉ DU SERVICE	49
1. Un objectif assumé : réduire le coût de production des soutiens.....	49
2. Un prix accepté : une baisse maîtrisée de la qualité du service rendu.....	51
a. L'effet de la création des BdD.....	51
b. L'effet de la « mise sous tension » des crédits des BdD.....	52
B. UN SCHÉMA D'ORGANISATION QUI TARDE À SE STABILISER	52
1. Des interrogations sur la « carte » des BdD.....	53
2. Deux logiques opposées qui prennent tour à tour le dessus : la synthèse locale des besoins et l'organisation « de bout en bout ».....	54
a. Une logique de synthèse locale des besoins, prévalente en 2009.....	54
b. Une logique d'organisation « de bout en bout » des chaînes de soutien, prévalente en 2014.....	56
i. Un choix clair entre deux modèles.....	56
ii. Une rupture relativisée par les principaux acteurs du ministère.....	59
iii. Les objectifs de la réforme pour l'AGSC.....	60
iv. La nouvelle répartition des responsabilités.....	61
II. ALORS QUE L'ÉVALUATION DE LEUR PERFORMANCE EST ENCORE IMPRÉCISE, LES BASES DE DÉFENSE SONT CONFRONTÉES À DES DÉFIS SÉRIEUX	63
A. L'ÉVALUATION DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LES BASES DE DÉFENSE EST ENCORE IMPRÉCISE	63
1. S'agissant des dépenses de personnel.....	64
2. S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	65
B. LE NOUVEAU MODÈLE DES BASES DE DÉFENSE DEVRA FAIRE FACE À DES DÉFIS SÉRIEUX	66
1. Maintenir la cohérence de la chaîne des soutiens.....	66
2. Maintenir la qualité du service rendu.....	67

3. Soutenir à moyen constants la remontée de puissance des forces	69
a. Un effet de ciseaux entre moyens des soutiens et nombre de soutenus	69
b. De nouveaux chantiers de modernisation	70
i. Le projet du service du commissariat des armées	70
ii. L'enjeu des systèmes d'information d'administration et de gestion	71
4. Entretenir les emprises du ministère dans un contexte de réinvestissement du territoire national par les armées	71
a. Gérer la « dette physique » des BdD	71
i. Des budgets très contraints	72
ii. Des capacités d'ingénierie parfois insuffisantes	73
b. Quelle politique d'infrastructure à l'heure de l'opération Sentinelle ?.....	73
CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR	75
TRAVAUX DE LA COMMISSION	77
I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION	77
II. EXAMEN DES CRÉDITS	97
ANNEXE : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis	101

INTRODUCTION

Les crédits regroupés dans le champ de compétence du rapporteur constituent un tout cohérent : **les soutiens**, auxquels s'ajoutent traditionnellement les surcoûts des opérations extérieures et des opérations intérieures.

Ainsi, le périmètre du présent avis comporte l'intégralité du programme 212 « Soutien de la politique de défense » et quatre des sept actions du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

L'évolution globale de ces crédits, quoi qu'hétérogène d'un service de soutien à l'autre, bénéficie du relatif desserrement des contraintes qui pesaient, l'an dernier encore, sur l'élaboration du budget.

Quatre ans après la généralisation des bases de défense, le rapporteur a aussi tenu à consacrer une part importante de ses travaux à l'évaluation de cette réforme.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le **10 octobre 2015**, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

*À cette date, 33 réponses sur 33 lui étaient parvenues, soit **un taux de 100 %**.*

PREMIÈRE PARTIE – LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Le présent rapport pour avis porte sur un ensemble cohérent de crédits consacrés aux soutiens *lato sensu*, qui se répartissent, dans la nomenclature budgétaire, entre deux programmes :

– le programme 178 « Préparation et emploi des forces », pour les quatre de ses sept actions qui ne retracent pas spécifiquement des dépenses liées à la préparation et à l’emploi d’une armée ;

– le programme 212 « Soutien de la politique de défense », intégralement consacré aux dépenses afférentes à la logistique interarmées et aux soutiens.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

Le programme 178 « préparation et emploi des forces » est placé sous la responsabilité du chef d’état-major des armées et, comme l’indique le projet annuel de performances, « constitue le cœur de la mission « Défense » ».

Ce projet annuel de performances présente, pour ce programme, six objectifs de performance dont l’un est consacré aux soutiens : « renforcer l’efficacité du soutien sur des fonctions cibles pour concentrer la ressource sur le renouvellement des matériels et les opérations » (objectif n° 6). Cet intitulé résume l’orientation de notre politique de défense en la matière, constante depuis le Livre blanc de 2008 et la création des bases de défense.

Ainsi, sur les sept actions que comporte le programme 178, quatre retracent des dépenses relevant du soutien et de la logistique interarmées.

Le tableau ci-après détaille l’évolution de ces dépenses. Afin de donner un aperçu complet des moyens affectés à chacune de ces lignes budgétaires, ce tableau présente non seulement les crédits inscrits au programme 178, mais également les dépenses de personnel (dites « de titre 2 ») concourant à chacune des actions et sous-actions de ce programme. En effet, depuis la mise en œuvre de la « nouvelle gouvernance des ressources humaines » du ministère de la Défense, qui a vu la direction des ressources humaines du ministère (DRHMD) investie d’une autorité fonctionnelle dite « renforcée » sur l’ensemble de la « chaîne RH » – y compris sur le suivi des dépenses de personnel –, l’ensemble des dépenses de personnel afférentes à chaque ligne de la nomenclature budgétaire de la mission « Défense » est inscrit au programme 212 « Soutien de la politique de défense », suivant une architecture budgétaire organisée « en miroir » des programmes, actions et sous-actions de la mission « Défense ».

CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMP LOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

(en euros)

	Autorisations d'engagements			Crédits de paiements		
	LFI 2015	PLF 2016	Évolution (en %)	LFI 2015	PLF 2016	Évolution (en %)
Action 01 - Planification des moyens et conduite des opérations	1 541 067 023	1 424 726 760	-7,55 %	1 523 137 135	1 431 016 416	-6,05 %
plus titre 2	1 076 546 677	990 286 626	-8,01 %	1 076 546 677	990 286 626	-8,01 %
hors titre 2	464 520 346	434 440 134	-6,48 %	446 590 458	440 729 790	-1,31 %
<i>sous-action 01-10 - Emploi des forces</i>	<i>704 086 483</i>	<i>552 432 160</i>	<i>-21,54 %</i>	<i>698 324 539</i>	<i>548 997 325</i>	<i>-21,38 %</i>
plus titre 2	466 797 118	319 646 469	-31,52 %	466 797 118	319 646 469	-31,52 %
hors titre 2	237 289 365	232 785 691	-1,90 %	231 527 421	229 350 856	-0,94 %
<i>sous-action 01-11 - Renseignement d'intérêt militaire</i>	<i>165 199 057</i>	<i>173 789 573</i>	<i>5,20 %</i>	<i>164 280 260</i>	<i>173 243 219</i>	<i>5,46 %</i>
plus titre 2	127 528 362	136 933 810	7,38 %	127 528 362	136 933 810	7,38 %
hors titre 2	37 670 695	36 855 763	-2,16 %	36 751 898	36 309 409	-1,20 %
<i>sous-action 01-14 - Systèmes d'informations et de communication</i>	<i>671 781 483</i>	<i>533 706 347</i>	<i>-20,55 %</i>	<i>660 532 336</i>	<i>708 775 872</i>	<i>7,30 %</i>
plus titre 2	482 221 197	533 706 347	10,68 %	482 221 197	533 706 347	10,68 %
hors titre 2	189 560 286	164 798 680	-13 %	178 311 139	175 069 525	-1,82 %
Action 05 - Logistique et soutien interarmées	4 174 320 312	4 610 646 858	10,45 %	3 966 390 474	4 450 333 409	12,20 %
plus titre 2	2 710 082 374	3 108 718 605	14,71 %	2 710 082 374	3 108 718 605	14,71 %
hors titre 2	1 464 237 938	1 501 928 253	2,57 %	1 256 308 100	1 341 614 804	6,79 %
<i>sous-action 05-80 - Fonction santé</i>	<i>1 006 999 059</i>	<i>1 379 506 502</i>	<i>36,99 %</i>	<i>907 210 831</i>	<i>1 275 699 511</i>	<i>40,62 %</i>
plus titre 2	768 003 111	1 139 139 833	48,32 %	768 003 111	1 139 139 833	48,32 %
hors titre 2	238 995 948	240 366 669	0,57 %	139 207 720	136 559 678	-1,90 %
<i>sous-action 05-81 - Fonction pétrolière</i>	<i>154 435 594</i>	<i>130 320 710</i>	<i>-15,61 %</i>	<i>153 636 866</i>	<i>130 320 710</i>	<i>-15,18 %</i>
plus titre 2	121 802 258	130 320 710	6,99 %	121 802 258	130 320 710	6,99 %
hors titre 2	32 633 336	-	-100,00 %	31 834 608	-	-100,00 %
<i>sous-action 05-82 - Soutien des forces par les bases de défense</i>	<i>2 321 948 607</i>	<i>776 405 179</i>	<i>-66,56 %</i>	<i>2 216 437 732</i>	<i>724 190 774</i>	<i>-67,33 %</i>
plus titre 2	1 481 958 332	63 850 964	-95,69 %	1 481 958 332	63 850 964	-95,69 %

10
—
10

hors titre 2	839 990 275	712 554 215	-15,17 %	734 479 400	660 339 810	-10,09 %
<i>sous-action 05-83 - Soutiens complémentaires</i>	<i>149 607 010</i>	<i>166 427 009</i>	<i>11,24 %</i>	<i>153 124 890</i>	<i>168 045 802</i>	<i>9,74 %</i>
plus titre 2	16 964 172	20 679 118	21,90 %	16 964 172	20 679 118	21,90 %
hors titre 2	132 642 838	145 747 891	9,88 %	136 160 718	147 366 684	8,23 %
<i>sous-action 05-84 - Service interarmées des munitions</i>	<i>87 345 826</i>	<i>90 435 203</i>	<i>3,54 %</i>	<i>87 115 788</i>	<i>90 276 713</i>	<i>3,63 %</i>
plus titre 2	78 017 024	78 545 699	0,68 %	78 017 024	78 545 699	0,68 %
hors titre 2	9 328 802	11 889 504	27,45 %	9 098 764	11 731 014	28,93 %
<i>sous-action 05-85 - Service du commissariat aux armées</i>	<i>453 984 216</i>	<i>2 067 552 255</i>	<i>355,42 %</i>	<i>448 864 367</i>	<i>2 061 799 899</i>	<i>359,34 %</i>
plus titre 2	243 337 477	1 676 182 281	588,83 %	243 337 477	1 676 182 281	588,83 %
hors titre 2	210 646 739	391 369 974	85,79 %	205 526 890	385 617 618	87,62 %
Action 06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	450 000 000	450 000 000	0,00 %	450 000 000	450 000 000	0,00 %
plus titre 2	170 000 000	170 000 000	0,00 %	170 000 000	170 000 000	0,00 %
hors titre 2	280 000 000	280 000 000	0,00 %	280 000 000	280 000 000	0,00 %
Action 07 - Surcoûts liés aux opérations intérieures	11 000 000	26 000 000	136,36 %	11 000 000	26 000 000	136,36 %
plus titre 2	11 000 000	26 000 000	136,36 %	11 000 000	26 000 000	136,36 %
hors titre 2	-	-	0	-	-	0
Total (hors titre 2)	2 208 758 284	2 216 368 387	0,34 %	1 982 898 558	2 062 344 594	4,01 %
Total (titre 2)	3 967 629 051	4 295 005 231	8,25 %	3 967 629 051	4 295 005 231	8,25 %
Total (agrégeant les dépenses de titre 2 du programme 212)	6 176 387 335	6 511 373 618	5,42 %	5 950 527 609	6 357 349 825	6,84 %

Source : ministère de la Défense.

A. LES CRÉDITS REGROUPÉS SOUS L'ACTION 01 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »

Le programme 178 comporte une action 01 qui, sous l'intitulé « Planification des moyens et conduite des opérations », assure le financement de divers organismes interarmées, de la direction du renseignement militaire (DRM) et de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense (DIRISI), ainsi que des organismes rattachés à ces directions.

Pris globalement, les crédits inscrits à cette action sont en baisse. Les dépenses hors titre 2, seules à être inscrites au programme 178 pour les raisons exposées précédemment, s'établissent pour 2016 à 434,4 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 464,5 millions d'euros en 2015, ce qui représente une baisse de 6,5 %. Cette baisse est moins marquée en crédits de paiement, dont le montant est ramené de 446,6 millions d'euros à 440,7 millions d'euros. Les dépenses de personnel sont désormais retracées à l'action 54 « Planification des moyens et conduite des opérations – Personnel travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces » » du programme 212 « Soutien de la politique de défense » ; elles sont également en baisse, ramenées de 1,07 milliard d'euros à 990,2 millions d'euros, soit une baisse de 8 %. L'évolution des crédits de l'action 01 varie cependant d'une sous-action à une autre.

1. Emploi des forces

La sous-action 01-10 « Emploi des forces » de l'action 01 du programme 178 finance différentes activités de l'état-major des armées (EMA) et des organismes et états-majors interarmées, dans quatre domaines principaux :

– 64 % des crédits de l'exercice 2015 ont trait aux activités internationales des armées, notamment au profit de l'OTAN et de l'Union européenne, à l'exclusion des opérations extérieures. Ils permettent de financer les contributions de la France au fonctionnement et aux programmes d'investissement de l'OTAN, notamment le nouveau siège de l'organisation. Ils permettent également de soutenir l'action des postes permanents à l'étranger et de conduire des missions de coopérations régionales des forces de présence et de souveraineté ;

– 13 % de ces crédits concourent à la politique dite « Cyber-SIOC »⁽¹⁾, ce qui comprend la cyberdéfense, la cyberprotection et les systèmes d'information interarmées opérationnels et de commandement ;

– 12 % des dépenses correspondent à des frais de transport stratégique, y compris les frais de fonctionnement du centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA) ;

(1) *Cyber-SIOC* : Strategic Information & Operations Center - *Centre d'information et d'opérations stratégiques*.

– 11 % de ces crédits concourent à la préparation et à l'emploi des forces en finançant des dépenses liées à des exercices interarmées pour les forces conventionnelles comme pour les forces spéciales, des exercices militaires ou des actions civilo-militaires, en métropole, outre-mer ou à l'étranger.

Les crédits inscrits à cette sous-action pour 2016 baissent de près de 1 % en crédits de paiement hors titre 2, passant de 231,5 à 229,3 millions d'euros. Au sein de cette sous-action, les crédits destinés à répondre aux appels à contributions pour les programmes d'investissement de l'OTAN progressent, tandis que des économies sont permises sur les dépenses de fonctionnement par la baisse du nombre d'exercices interarmées de niveau stratégique et opératif et l'annulation de marchés relatifs à la géographie militaire.

Selon les précisions fournies par le ministère de la Défense, ces crédits devraient permettre de financer en 2016 :

– l'organisation d'exercices interarmées ainsi que l'achat de matériel et de prestations spécifiques pour 13,67 millions d'euros en crédits de paiement ;

– pour 38,49 millions d'euros, des dépenses de transport ;

– des dépenses de formation, de communication et relations publiques ainsi que des prestations intellectuelles pour 3,31 millions d'euros ;

– pour 65,82 millions d'euros, des activités de relations internationales, notamment des contributions aux budgets de l'OTAN et de l'Union européenne ;

– des dépenses d'équipements d'accompagnement et de cohérence à hauteur de 108,07 millions d'euros, qui financeront notamment les appels à contribution aux investissements de l'OTAN, les dépenses soutenant la politique de cyberdéfense et cyberprotection, les achats, le développement et la maintenance des systèmes d'information et de communication.

2. Renseignement d'intérêt militaire

La sous-action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire » comprend les crédits de fonctionnement et d'investissement de la DRM, dont les dépenses de personnel sont retracées à la sous-action 54-06 « Renseignement d'intérêt militaire » de l'action 54 du programme 212.

Le budget de la DRM hors titre 2 s'établit à 37,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 36,7 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une baisse de 2,1 % en autorisations d'engagement et de 1,2 % en crédits de paiement. En revanche, les dépenses de titre 2 de la DRM connaîtront une nette progression de 7,4 %, pour atteindre 136,9 millions d'euros.

Ces crédits permettront à la DRM de mener à bien la transformation rendue nécessaire par l'évolution de ses missions et du contexte sécuritaire sur le

territoire national. Cette transformation passe, par exemple, par le développement du centre de renseignement géo-localisé interarmées (CRGI), par le renforcement de nos capacités de cyberdéfense – au titre duquel la DRM a créé un centre de recherche et d’analyse du cyber (CRAC) –, et par l’adaptation continue des techniques nécessaires au service pour assurer sa mission de renseignement.

3. Systèmes d’information et de communication

La sous-action 01-14 regroupe les crédits d’investissement et de fonctionnement de la DIRISI.

Cette direction interarmées a pour mission d’assurer en métropole, outre-mer, à l’étranger, sur les théâtres d’opérations stabilisés et sur tous les bâtiments de surface, sous-marins et aéronefs, les missions suivantes :

– l’infogérance (c’est-à-dire la gestion des systèmes d’information) et la mise en œuvre des réseaux de transit et de desserte de la Défense, des réseaux nucléaires, des réseaux dits « d’élongation » (réseaux satellitaires et radio), et des systèmes de commandement, de contrôle et de surveillance opérationnelle ;

– l’infogérance des systèmes et services du socle commun au ministère de la Défense (Internet et intranet), des moyens de sécurité des systèmes d’information, des services d’information métiers et d’usage commun ;

– la cohérence d’ensemble des systèmes d’information et de communications (SIC) de la Défense ;

– la mise en œuvre des systèmes d’information, d’administration et de gestion (SIAG) et de certains systèmes d’information opérationnels et de communication (SIOC) ;

– la passation et la gestion des contrats de location des liaisons : téléphonie fixe et mobile, réseaux, satellites civils, etc. ;

– la mise à niveau des réseaux sécurisés du ministère.

En outre, en 2015, la DIRISI a dû opérer le déménagement d’une partie des services du ministère sur le site de Balard sans rupture de service.

Le projet de loi de finances propose d’inscrire à cette sous-action 01-12 175 millions d’euros en crédits de paiement et 164,8 millions d’euros en autorisations d’engagement, soit respectivement 1,82 % et 13 % de moins qu’en 2015. En revanche, les dépenses de titre 2 de la DIRISI augmentent, pour s’établir à 533,7 millions d’euros, soit 10,68 % de plus qu’en 2015.

Les actions de la DIRISI en 2016 auront pour objectifs, dans le cadre de la nouvelle étape de transformation des armées suivant le plan « CAP 2020 » :

– de répondre à l'ensemble des missions opérationnelles confiées aux forces armées, par l'appui SIC des opérations extérieures et intérieures et par différents exercices de préparation opérationnelle ;

– d'appuyer les armées, directions et services dans le cadre de la transformation du ministère et du regroupement des entités du ministère à Balard, tant en réalisant des plans de développement des SIC propres à chaque organisme, qu'en poursuivant sa propre transformation (suivant son projet de service intitulé « Quartz ») ;

– d'assurer le fonctionnement général des SIC du ministère en s'appuyant sur une chaîne logistique rénovée et sur un dispositif de mesure de la qualité du service rendu, notamment au travers d'une enquête annuelle de satisfaction auprès des utilisateurs.

B. LES CRÉDITS INSCRITS À L'ACTION 05 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »

L'action 05 du programme 178 « Préparation et emploi des forces » regroupe les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention au titre de plusieurs fonctions de soutien, qu'il s'agisse de soutiens spécialisés ou des soutiens dits « communs » (*cf. infra*). Ces crédits progressent de 2,57 % en autorisations d'engagement et de 6,79 % en crédits de paiement, pour s'établir respectivement à 1,5 milliard d'euros et 1,34 milliard d'euros.

1. Les crédits du service de santé des armées

Les crédits hors titre 2 finançant les dépenses de soutien sanitaire, qui relève de la responsabilité du service de santé des armées (SSA), sont inscrits à la sous-action 05-80 « Fonction santé » du programme 178. Pour 2016, ces crédits s'élèvent à 240 millions d'euros en autorisations d'engagement – soit 0,57 % de plus qu'en 2015 – et à 136,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 1,9 % de moins qu'en 2015. Selon les précisions fournies par le secrétariat général pour l'administration, cette diminution s'explique en majeure partie par un effet de périmètre – le transfert au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de 10,35 millions d'euros de provisions affectation présumée imputable au service –, et, pour le reste, par la baisse du « coût des facteurs », à hauteur de 2,95 millions d'euros.

Les dépenses de personnel concourant aux activités financées par cette sous-action sont retracées à la sous-action 58-06 « Fonction santé » de l'action 58 du programme 212. Les crédits inscrits à cette sous-action augmentent de 48,3 %, pour atteindre 1,4 milliard d'euros en 2016. Selon le secrétariat général pour l'administration, cette évolution s'explique par un effet de « rebasage » : le montant inscrit pour 2016 prend en compte l'évaluation faite de la dépense exécutée en 2015.

Par ailleurs, en sus des crédits budgétaires inscrits à ces deux sous-actions, le service de santé des armées perçoit un volume important de ressources non fiscales, sous forme d'attributions de produits. Ces ressources proviennent en grande partie de l'activité hospitalière du service exercée au profit de patients relevant des régimes d'assurance maladie et, dans une moindre mesure, de produits engendrés par les autres composantes du service. Il s'agit notamment de remboursements de dépenses supplémentaires engagées par les armées à l'occasion de leur participation à des missions non spécifiques, des produits de cessions de biens mobiliers et de médicaments, et des participations de la Commission européenne au financement de divers projets de recherche. Le tableau ci-après présente la répartition de l'ensemble des ressources du SSA et leur évolution depuis 2009.

STRUCTURE DES RESSOURCES DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

(en crédits de paiement
en millions d'euros courants)

	Total	Ressources budgétaires (titre 2 et hors titre 2)	Ressources non fiscales
2009	1 339,4	883,7	455,7
2010	1 436,7	908,3	528,4
2011	1 403,1	895,5	507,6
2012	1 463,6	942,5	521,1
2013	1 418,9	892,2	526,7
2014	1 436,3	934,1	502,2
Prévision 2015	1 181,4 <i>dont hors titre 2 : 309,4 dont titre 2 : 872,0</i>	697,3 <i>dont hors titre 2 : 138,7 dont titre 2 : 558,6</i>	484,1 <i>dont hors titre 2 : 170,7 dont titre 2 : 313,4</i>
Prévision 2016	1 145,5 <i>dont hors titre 2 : 307,7 dont titre 2 : 837,8</i>	694,3 <i>dont hors titre 2 : 149,9 dont titre 2 : 544,4</i>	451,2 <i>dont hors titre 2 : 157,8 dont titre 2 : 293,4</i>

Source : ministère de la Défense.

Le rapport pour avis fait par notre collègue Alain Marty sur les crédits du projet de loi de finances pour 2013 relatifs au soutien et à la logistique interarmées rappelait les efforts consentis par le service de santé des armées pour accroître ses ressources non fiscales afin de réduire ce qui pouvait être vu comme un « déficit d'exploitation » de ses hôpitaux d'instruction des armées. Il faisait état des résultats déjà obtenus à cette date en la matière, et appelait à amplifier les efforts du service en vue d'exploiter encore davantage les possibilités de financement non fiscal des hôpitaux militaires. Le tableau ci-après montre toutefois que cette source de revenus a tendance à décroître depuis 2014 et devrait encore diminuer en 2016.

**RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES NON FISCALES
DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES**

*(en crédits de paiement
en millions d'euros courants)*

	Total	Assurance maladie	Ressources 2^e /3^e débiteurs ⁽¹⁾	Autres (ravitaillement sanitaire, etc.)
2009	455,7	405,5	50,1	0,1
2010	528,4	478,7	48,1	1,6
2011	507,6	449,7	57,7	0,2
2012	521,1	453,4	66,6	1,1
2013	526,7	458,3	63,7	4,7
2014	502,2	434,6	66,1	1,5
Prévision 2015	484,1	412,4	66,7	5,0
Prévision 2016	451,2	382,6	59,8	8,8

⁽¹⁾ Organismes complémentaires d'assurance maladie, autres assureurs et « reste à charge » des patients.

Source : ministère de la Défense.

La baisse du montant des recettes non fiscales est principalement liée à :

- l'impact des opérations extérieures depuis 2013, l'envoi d'un plus grand nombre de personnels soignants sur les théâtres d'opération induisant une diminution du volume d'activité – et donc des recettes – des hôpitaux militaires ;

- les départs de nombreux praticiens exerçant dans des spécialités particulièrement susceptibles d'attirer une patientèle extérieure au ministère, comme c'est notamment le cas des chirurgiens orthopédistes ;

- la transformation de l'offre hospitalière du service de santé des armées dans le cadre du plan SSA 2020.

Le ministère de la Défense indique cependant que « *l'évolution prévisible des ressources hospitalières s'accompagne d'un effort de conquête d'autres ressources qui repose notamment sur la valorisation des productions et du savoir-faire du SSA en matière de ravitaillement sanitaire par exemple* ».

Pour le service de santé des armées, l'exercice 2016 sera en effet la deuxième année de mise en œuvre de son nouveau modèle « SSA 2020 ». Ce projet, validé par le ministre de la Défense le 25 novembre 2013, repose sur trois principes de transformation :

- la concentration, c'est-à-dire, à la fois, un recentrage de l'activité du service sur sa mission de soutien sanitaire des forces en opérations et une densification des équipes et des structures, visant à maintenir un niveau élevé de qualité des soins tout en diminuant les coûts structurels ;

– l’ouverture, tant au service public de santé, qu’à d’autres ministères, à la société civile et à l’international. Cet effort d’ouverture doit permettre au SSA de bénéficier du soutien d’autres structures d’offre de soins, mais aussi de maintenir un niveau d’activité suffisant pour les structures du service (que ce soient les centres médicaux des armées, qui soutiennent la gendarmerie en plus des armées, ou les hôpitaux, ouverts à la patientèle extérieure au service) ;

– la simplification des structures du SSA, suivant un schéma basé sur la subsidiarité et la transversalité des organismes.

L’encadré ci-après présente les modalités de mise en œuvre du projet « SSA 2020 ».

Modalités de mise en œuvre du projet « SSA 2020 »

La **médecine des forces** deviendra le centre de gravité du service de santé des armées et verra la création de centres médicaux des armées de nouvelle génération (CMA-NG), en nombre réduit par rapport aux structures actuelles (19 en 2018 contre 54 en 2014). Ils regrouperont les fonctions administratives au sein d’une structure centrale et intégreront certaines des responsabilités assumées par les directions régionales du SSA amenées à disparaître en 2017-2018. Cette réorganisation permettra de renforcer les activités de soins, d’expertise et de préparation opérationnelle au sein des antennes médicales, qui resteront placées au plus près des forces armées et de la gendarmerie. Elle permettra également à l’ensemble de la composante de bénéficier d’un renforcement de ses moyens (humains, équipements, infrastructures, systèmes d’information et de communication).

La **composante hospitalière** sera réorganisée autour de deux types d’établissements hospitaliers, différenciés selon leur réponse au contrat opérationnel :

– les quatre hôpitaux composant les **plateformes** de l’Île-de-France (Percy à Clamart et Bégin à Paris) et de la région PACA (Laveran à Marseille et Ste-Anne à Toulon) seront clairement identifiés comme outils de défense détenus en propre par le ministère de la Défense. Ils supporteront la part la plus exigeante du contrat opérationnel, notamment la mission « d’entrée en premier » sur un théâtre d’opérations, et exerceront l’ensemble des activités indispensables au respect du contrat et aux besoins de cohérence et d’expertise ;

– les quatre hôpitaux **hors plateforme** contribueront à la régénération des équipes projetées et participeront à la réponse aux besoins de santé de proximité de la collectivité militaire. Le périmètre de leurs activités sera concentré et les partenariats qu’ils développeront avec les établissements de leur territoire de santé garantiront leur pérennité.

Le **ravitaillement sanitaire** poursuivra l’optimisation de ses processus : achat, production, ainsi que conception, constitution, stockage et mise à disposition, en opérations comme sur le territoire national, de médicaments, produits de santé et unités médicales opérationnelles. Cette composante est entrée dans une démarche de valorisation des produits et savoir-faire du SSA afin, d’une part, de diminuer l’empreinte budgétaire du Service pour la défense, et, d’autre part, de devenir un acteur interministériel majeur.

La **recherche biomédicale** de défense, qui finalise son regroupement sur le site de l’Institut de recherche biomédicale des armées (IRBA) à Brétigny-sur-Orge, ambitionne d’intégrer l’ensemble des composantes du Service à l’effort de recherche, notamment en promouvant la recherche clinique et épidémiologique mais aussi l’innovation, et de contribuer au rayonnement national et international du SSA en s’ouvrant plus largement aux partenariats avec la recherche civile. Les axes de recherche de l’IRBA ont pour objectifs de protéger et prémunir le militaire des menaces et contraintes particulières, notamment NRBC,

induites par son environnement mais aussi d'améliorer la prise en charge et le traitement des malades et des blessés.

Enfin, la **composante formation** poursuit l'effort de regroupement de ses établissements avec le transfert de l'école des personnels paramédicaux des armées (EPPA) de Toulon sur le site de l'école de santé des armées de Lyon-Bron. Ce transfert permettra de regrouper, sur une même plateforme pédagogique et dans le cadre d'une cohérence de métiers, la formation initiale des infirmiers et des praticiens des armées. La formation académique des élèves infirmiers sera externalisée dans des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) civils. Ce transfert s'effectuera entre 2016 et 2018. La rénovation des activités pédagogiques passera en outre par un investissement significatif dans les systèmes numériques. Avec l'ouverture des formations du Service aux professionnels de santé civils, elle contribuera également au rayonnement du SSA.

Source : ministère de la Défense.

L'année 2015 a vu le début d'une étape structurante et particulièrement visible de la mise en œuvre de ce projet de service, avec la restructuration de l'offre de soins hospitaliers du SSA en Île-de-France et la fermeture de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) du Val-de-Grâce.

Annoncé par le ministre de la Défense le 15 octobre 2014, le transfert des activités de l'hôpital du Val-de-Grâce s'inscrit dans une ambitieuse démarche de regroupement et de densification de l'offre de soins militaire en Île-de-France. Cette décision est tout d'abord motivée par les difficultés rencontrées par certains services hospitaliers (effectifs insuffisants, coût de renouvellement des matériels, niveaux d'activité parfois critiques), rendant difficilement supportable par le ministère de la Défense la poursuite de la mise à niveau des plateaux techniques et des infrastructures, cette dernière représentant à elle seule une charge supérieure à 180 millions d'euros. Situé dans une zone géographique dense en établissements de santé, l'HIA du Val-de-Grâce offrait des soins ne répondant que très partiellement aux besoins des armées. Certaines spécialités n'avaient plus de réelle justification militaire, étant très éloignées d'un rôle d'appui des forces. D'autres, comme l'orthopédie-traumatologie, cruciales pour le soutien opérationnel, faisaient défaut, sans pouvoir être implantées sur le site.

Pour toutes ces raisons, le ministère de la Défense a décidé le transfert des activités de l'HIA du Val-de-Grâce vers les HIA Percy et Bégin, deux hôpitaux correspondant parfaitement aux besoins des armées et entièrement rénovés. Conforme au modèle « SSA 2020 », cette transformation est également cohérente avec l'accord-cadre signé le 16 octobre 2014 par le SSA et l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, sous l'égide de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France, visant à garantir la pérennité et l'intégration de l'offre de soins hospitaliers militaires dans la région d'Île-de-France.

La réorganisation a débuté dès le 1^{er} juillet 2015 avec le transfert effectif d'une grande partie des activités médico-chirurgicales de l'HIA du Val-de-Grâce vers les deux autres hôpitaux militaires d'Île-de-France. Toutes les spécialités auront cessé leur activité avant le 1^{er} juillet 2016. La libération de l'emprise est prévue pour l'été 2017. La cession de l'emprise libérée par l'hôpital est conduite

par le Préfet de la région d'Île-de-France, désigné pour piloter les négociations relatives aux cessions des emprises foncières de l'État à Paris. Elle ne concerne pas le site historique du Val-de-Grâce – c'est-à-dire la partie de l'emprise hébergeant l'école du Val-de-Grâce, le musée du SSA et la bibliothèque centrale du service –, qui demeurera un site du ministère de la Défense, ayant vocation à être densifié dans le cadre de la rénovation de la gouvernance du SSA.

2. Le soutien en hydrocarbures

Le soutien pétrolier des armées est assuré par le service des essences des armées (SEA). La sous-action 81 « Fonction pétrolière » de l'action 05 du programme 178 en retraçait les crédits de fonctionnement et d'investissement.

Le projet de loi de finances propose de n'inscrire aucun crédit à cette sous-action. En effet, les dépenses de fonctionnement et d'investissement inhérentes à l'activité du SEA sont désormais intégrées au compte de commerce n° 901 « Approvisionnement de l'État en produits pétroliers, biens et services complémentaires », compte spécial du Trésor ouvert par l'article 71 de la loi de finances pour 1985 qui n'enregistrait jusqu'alors que les opérations d'achats de produits pétroliers.

Comme l'ingénieur général Jean-Luc Volpi, directeur central du service des essences des armées, l'avait exposé devant la commission lors de son audition du 26 novembre 2014, jusqu'en 2015, *« la sous-action « soutien pétrolier » ne retrace que les dépenses des unités opérationnelles ressources humaines et métier du SEA intégrées depuis 2011 au budget opérationnel de programme 68C « soutien des forces », soit à peine 15 % du coût du soutien pétrolier des forces du ministère »*. En effet, le coût de cette fonction s'élève *« à près d'un milliard d'euros en intégrant, d'une part, les cessions de produits pétroliers retracés par le compte de commerce afférent que gère le SEA et qui devraient atteindre environ 800 millions d'euros fin 2014, et, d'autre part, le budget général du service »* qui s'établissait à 190 millions d'euros environ.

Il en résultait non seulement un *« manque de visibilité de la fonction pétrolière dans l'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) »*, mais aussi des mécanismes comptables dérogatoires. En effet, selon l'ingénieur général Jean-Luc Volpi, le mécanisme dit de « retour du différentiel », par lequel le SEA récupérait, sur ses ventes extérieures au ministère de la Défense, une ressource calculée par l'application du coût d'intervention du service à la tarification des prestations hors défense, était *« difficilement compatible avec les nouvelles règles comptables »*. De plus, comme il l'a précisé, la réforme de cette architecture financière constitue également l'occasion d'une rénovation de la politique de construction des tarifs de cession *« dont les différences de régimes appliqués actuellement aux clients hors défense ne s'expliquent que par l'histoire »*.

La nouvelle architecture financière du SEA passe donc par une extension du périmètre de son compte de commerce aux dépenses de fonctionnement et d'investissement « métier ». Elle permet ainsi, selon les termes du projet annuel de performances, « *d'optimiser la fonction pétrolière dans son ensemble, en unifiant la gestion des achats d'approvisionnement et des dépenses de fonctionnement et d'investissement au sein d'un même compte* ». Les crédits budgétaires correspondants sont retirés au SEA et transférés au budget opérationnel de programme « clients » du compte de commerce, afin de couvrir le surcoût consécutif à cet élargissement. Le projet annuel de performances précise que cette évolution est « *neutre sur le plan financier* » pour le programme 178 « *et sans effet sur les volumes physiques attribués aux armées* ».

Le périmètre des dépenses prévisionnelles du compte de commerce comprendra donc, outre les dépenses d'approvisionnement en produits pétroliers (691,3 millions d'euros), deux nouvelles lignes dans la loi de finances, relatives aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses d'investissement de la fonction pétrolière :

- les dépenses d'investissement relatives à l'acquisition du matériel spécifique du SEA, qui s'élèvent à 12,2 millions d'euros ;
- les dépenses de fonctionnement, évaluées à 24,9 millions d'euros.

Cette nouvelle architecture financière est mise en place dans le même temps qu'une réorganisation du SEA. Un nouveau projet de service du SEA a été en effet transmis le 22 décembre 2014 à l'état-major des armées, qui en a demandé une actualisation pour tenir compte de l'évolution de la situation sécuritaire en métropole et des modifications consécutives à l'actualisation de la loi de programmation militaire. La version définitive du projet de service du SEA sera présentée, selon le ministère, à la fin de l'année 2015. Elle intégrera une atténuation des déflations initialement prévues (portant sur 160 équivalents temps plein au lieu de 250), ainsi qu'une révision à la hausse des besoins opérationnels, qui se traduira par le maintien du niveau actuel des prestations sur les sites d'Hyères, de Lanvéoc et de Salon-de-Provence. En outre, le SEA a pour ambition de créer en son sein un centre d'excellence OTAN pour le soutien pétrolier.

La sous-action 58-01 « Fonction pétrolière » du programme 212 retrace les dépenses de personnel du SEA, qui atteignent 132,3 millions d'euros, soit 8,5 % de plus qu'en 2015.

3. Les crédits des bases de défense

La sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense » retrace les crédits de fonctionnement et d'investissement des services de soutien commun des 61 bases de défense (BdD), aires géographiques regroupant dans leur périmètre l'ensemble des formations et organismes du ministère de la Défense,

dont les soutiens, délivrés par les directions et services du ministère, sont coordonnés localement par le commandant de base de défense.

La loi de finances pour 2015 avait fixé la dotation de cette sous-action à près de 840 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 734,5 millions d'euros en crédits de paiement, dont 14,25 millions d'euros de recettes non fiscales. Le projet de loi de finances pour 2016 propose de fixer ce niveau de ressources à 712,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 660,3 millions d'euros en crédits de paiement. La baisse apparente du volume de ressources trouve son origine, d'une part, dans une modification du périmètre de responsabilité des BdD (avec le transfert des crédits relatifs à l'entretien des infrastructures, pour 70 millions d'euros) et, d'autre part, dans la mobilisation au profit des opérations d'armement des gains liés à l'évolution du coût des facteurs, conformément à l'actualisation de la loi de programmation militaire.

Les dépenses de personnel afférentes aux bases de défense sont inscrites à la sous-action 58-02 « Soutien des forces par les bases de défense » du programme 212. Ces dépenses passent de 1,48 milliard d'euros à 63,8 millions d'euros. Cette nette baisse résulte principalement du transfert des groupements de soutien des bases de défense au périmètre budgétaire du service du commissariat des armées (SCA).

La seconde partie du présent rapport est consacrée à une étude plus approfondie des bases de défense et de leur place dans l'organisation des soutiens.

4. Les soutiens complémentaires

La sous-action 05-83 « Soutiens complémentaires » regroupe l'ensemble des unités et activités interarmées connexes au soutien des forces en métropole et outre-mer, essentiellement dans le domaine de la logistique interarmées et de la politique des sports militaires.

Elle recouvre ainsi les crédits, pour l'essentiel de fonctionnement courant, répartis en 2015 de la façon suivante :

– 82 % pour les dépenses liées au paiement de l'indemnité compensatrice SNCF pour l'ensemble du programme 178 ;

– 9 % pour le financement du partenariat public-privé (PPP) relatif aux travaux de réhabilitation et à l'exploitation du centre national des sports de la défense (CNSD) ;

– 2,5 % pour les prestations de réhabilitation des sites de la direction des centres d'expérimentation nucléaires en Polynésie française et du projet Telsite 2 ;

– 2,5 % pour le financement de services externalisés (principalement la poste interarmées et le soutien bancaire de la Légion étrangère) ;

– 1,7 % pour le recours à l’assistance à maîtrise d’ouvrage du projet de modernisation de la *supply chain* ;

– 2,3 % restants destinés au financement de dépenses diverses : l’achat des véhicules de gamme commerciale des représentations diplomatiques, les opérations de codification OTAN des matériels militaires réalisées par le centre d’identification des matériels de la défense (CIMD), la certification de navigabilité des aéronefs militaires et étatiques par la direction de la sécurité aéronautique de l’État (DSAé), l’interface entre les armées et le monde civil des transports, du bâtiment et des travaux publics assurée par le commissariat aux transports, ainsi que le maintien en condition opérationnelle de systèmes informatiques.

Les crédits inscrits au titre de cette sous-action s’élèvent à 145,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 147,3 millions d’euros en crédits de paiement, soit respectivement 9,8 % et 8,2 % de plus qu’en 2015. Cette hausse s’explique par deux évolutions majeures, qui traduisent un nouvel élargissement du périmètre de la sous-action :

– le transfert vers le programme 178 des crédits relatifs aux indemnités compensatrices SNCF jusqu’alors inscrits aux programmes 144 et 146 ;

– le transfert des crédits « métier » du CNSD (c’est-à-dire les dépenses de fonctionnement et d’investissement relatives aux sportifs de haut niveau) jusqu’alors inscrits à la sous-action 1-10 « Emploi des forces » du programme 178, dans le cadre du regroupement de l’ensemble des crédits de la politique du sport sous une responsabilité unique.

En revanche, les dépenses relatives au fonctionnement des centres de production alimentaire (CPA), à l’achat des véhicules de gamme commerciale au profit des postes permanents à l’étranger, ainsi que les dépenses « métier » du groupement de soutien des personnels isolés (GSPI) et leurs attributions de produits afférents ont été transférés à la sous-action n° 85 « service du commissariat des armées ».

Le tableau ci-après présente la répartition prévisionnelle de ces crédits.

**RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS
DE LA SOUS-ACTION 05-83 « SOUTIENS COMPLÉMENTAIRES »**

(en millions d’euros)

Domaines	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Indemnité compensatrice SNCF	108,55	108,55
Déconstruction nucléaire	14,8	14,8
Centre national des sports de la Défense (CNSD)	12	15
Poste interarmées (PIA)	4,83	4,83
Autres dépenses	7,77	4,19
Total	147,95	147,37

Source : ministère de la Défense.

Les dépenses de personnels afférentes à cette sous-action sont retracées à la sous-action 58-03 « Soutiens complémentaires » du programme 212, dotée de 20,67 millions d'euros, soit 21,9 % de plus qu'en 2015.

5. Le service interarmées des munitions

La sous-action 05-84 « Service interarmées des munitions » du programme 178 retrace les crédits du service interarmées des munitions (SIMu).

Le SIMu est un service interarmées, rattaché au chef d'état-major des armées (CEMA), qui a pour objectif opérationnel de mettre à disposition des forces, en tous lieux et en tout temps, des munitions de toutes natures en quantité et en qualité requises. À ce titre, le SIMu est chargé notamment de contribuer à la définition de la politique du soutien en munitions des armées, établie par l'état-major des armées, en concertation avec la direction générale de l'armement et les chefs d'état-major d'armée. Il contribue également à la conduite des opérations d'armement et apporte, en tant que de besoin, son expertise. Il passe, à la demande d'organismes de la défense, les marchés et contrats relatifs à l'acquisition, la maintenance, l'élimination des munitions et équipements techniques associés. Il est aussi en charge du stockage des munitions avant leur mise à la disposition des forces, de leur distribution et de leur élimination, ainsi que du désobusage des champs de tir militaires. Il contribue également à l'élaboration de la réglementation liée à la manutention, au stockage, à la maintenance, au transport et à l'élimination des munitions et participe, dans le cadre de l'OTAN, à la représentation du ministère et à la rédaction des accords dans le domaine des munitions ; il a pour mission de mettre en œuvre les règles en matière de prévention, d'environnement et de maîtrise des risques. Enfin, il assure la préparation opérationnelle des pyrotechniciens militaires.

Pour remplir ses missions, le SIMu est composé d'un échelon central, de sept établissements principaux des munitions (EPMu) regroupant seize emprises pyrotechniques en métropole, ainsi que de dix dépôts permanents outre-mer ou à l'étranger (OME) auxquels peuvent s'ajouter des dépôts de circonstance (par exemple en Jordanie) ou temporaires, actuellement en nombre de cinq, en soutien des opérations extérieures (par exemple au Liban).

Le SIMu est engagé dans un processus de transformation formalisé par un projet de service à l'horizon 2019. Ce projet a pour objectifs, au-delà de la fermeture de cinq dépôts et de la déflation de 257 postes, de répondre aux enjeux de son « interarmisation » et de sa modernisation, en s'appuyant sur les retours d'expérience des opérations récentes.

Le premier effet attendu de la concentration de ses moyens est d'adapter les capacités de stockage aux besoins des armées, nouvellement redéfinis. Le second effet, en passant de sept établissements à quatre, est de permettre, dans une manœuvre qui est en cours de définition, de renforcer les échelons de commandement du SIMu, non seulement au niveau central, mais aussi au niveau

local. Cette concentration sera également mise en œuvre pour la composante « projetable » (c'est-à-dire le vivier de personnel pyrotechnicien ayant l'entraînement et les compétences pour gérer un dépôt de munitions en opération), ce qui améliorera et atténuera localement la charge de la préparation opérationnelle.

Cette transformation s'appuie aussi sur le développement d'un nouveau système d'information logistique, en remplacement de l'actuel système, qui n'était pas conçu initialement sur un modèle interarmées. En outre, le SIMu prendra la responsabilité du maintien en condition opérationnelle de certaines munitions complexes, actuellement réalisé par la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense (SIMMAD) ou la DGA, ce qui lui donnera une cohérence d'ensemble dans le cadre de la fonction « munitions ».

Le projet de loi de finances pour 2016 propose de doter la sous-action 05-84 de 11,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 27,4 % et 28,9 % de plus qu'en 2015. Cette hausse s'explique par trois facteurs principaux :

- un retour à un niveau de ressources comparable à 2013 au titre de l'agrégat « activité opérationnelle » (7,2 millions d'euros), cohérent avec les besoins du service ;

- le transfert susmentionné de certaines compétences de la SIMMAD et de la DGA en matière d'entretien programmé du matériel ;

- un transfert de 1,16 million d'euros de l'armée de terre et l'armée de l'air au titre de l'entretien et du renouvellement du matériel roulant utilisé par les entrepôts (c'est-à-dire les chariots élévateurs).

Les dépenses de personnels du SIMu sont inscrites à la sous-action 58-04 « Service interarmées des munitions » du programme 212, dotée de 78,5 millions d'euros, soit 0,68 % de plus qu'en 2015.

6. Le service du commissariat aux armées

La sous-action 05-85 « Service du commissariat aux armées » (SCA) regroupe les crédits de fonctionnement et d'investissement de ce service.

Créé le 1^{er} janvier 2010, le SCA est issu des trois commissariats aux armées préexistants, dont il a repris le personnel et les missions, avant d'engager une démarche de transformation profonde, qui s'est traduite par un effort de rationalisation des structures et des procédures relevant de sa responsabilité. Cette transformation doit se traduire par une déflation de 40 % des effectifs préexistants et par une réduction de 93 à 34 du nombre des établissements placés sous la responsabilité du SCA.

- Organisation et missions du service du commissariat aux armées

Le SCA est organisé selon une logique fonctionnelle, qui tend à structurer l'ensemble du service autour des filières de soutien qu'il opère. Le SCA doit également mettre en œuvre un contrat opérationnel établi avec l'état-major des armées pour assurer le soutien courant et l'administration des opérations : à ce titre, plus de cent commissaires des trois armées participent chaque année aux opérations au sein d'une force navale, auprès des forces (base aérienne projetée ou régiment) ou sur un poste d'expertise.

L'encadré ci-après présente la façon dont le SCA s'organise, dans le cadre de son plan de transformation, pour remplir les missions qui lui sont affectées.

Le service du commissariat des armées

Le service du commissariat des armées est chargé de l'administration générale et des soutiens communs (AGSC), sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Il est l'héritier direct des trois commissariats d'armée pré-existants, dont il a repris la majeure partie du personnel et des missions. Suivant une logique d'interarmisation des soutiens, le SCA a engagé une démarche de transformation profonde. Les moyens ont été mutualisés, les processus et les systèmes d'information rationalisés et simplifiés, les métiers professionnalisés. Cela s'est traduit, entre 2010 et 2014, par une déflation de près de 40 % de ses effectifs et 60 % de ses établissements, notamment.

La poursuite des objectifs de simplification, de rationalisation et de qualité du service rendu a conduit à la décision ministérielle de rattachement hiérarchique des GSBdD au SCA au 1^{er} septembre 2014. La modification de volume est aussi une modification par nature. Passant de près de 4 500 à plus de 26 000 personnels par l'extension de la logique dite du « bout-en-bout » à l'AGSC, le SCA est désormais un acteur majeur du soutien au sein des armées. Une nouvelle évolution de son organisation s'est donc imposée. Tel est l'objet du modèle « SCA 21 ». Il s'agit pour le SCA de concilier ce qui paraît de prime abord difficilement conciliable : poursuivre les efforts de rationalisation (à hauteur de 20 % de ses effectifs, selon le mandat qui lui a été assigné en 2013) tout en préservant la qualité du soutien AGSC.

- Organisation et missions du service du commissariat des armées

Capitalisant sur l'approche « métiers » adoptée en 2010, le nouveau modèle fait émerger une logique de filières verticales de soutien.

Dans son acception fonctionnelle, le « bout-en-bout » est le contact direct du service avec les formations soutenues et leur personnel, par l'intermédiaire de ses établissements de soutien de proximité, les GSBdD. Il a permis au service de segmenter les grandes fonctions de soutien qu'il opère en filières. Cette notion de « filières » occupe une place centrale dans la transformation du SCA et traduit une organisation véritablement tournée vers le bénéficiaire du soutien. L'objet principal de la filière est de délivrer aux armées, directions et services (ADS) des produits finis ou des prestations de service « clef en main » (un effet d'habillement ou de protection balistique, une prestation de restauration, d'hôtellerie ou d'entretien des espaces verts).

L'évolution de l'organisation du SCA n'a pas remis en cause son expertise « métiers ». Ainsi, le SCA a mandaté près de 3,4 milliards d'euros en 2014, tout en s'inscrivant dans la démarche ministérielle de rationalisation de la fonction financière, avec le projet ARAMIS.

Des stratégies d'achat, portant professionnalisation et rationalisation de la fonction, ont été mises en œuvre, conformément aux directives de la mission « achats », dans le respect du Pacte défense PME et des directives concernant l'achat responsable, en particulier. Elles ont permis au SCA d'atteindre, et de dépasser, chaque année les objectifs de performance économique qui lui sont fixés depuis 2011.

Le SCA contribue également à l'harmonisation, à la simplification et à la modernisation des processus logistiques, des normes et des procédures administratives.

Le SCA est ainsi organisé autour des sept filières suivantes, conduites par des centres experts et appuyées par ses expertises métiers (achats, finances, logistique, réglementation – études juridiques, en particulier) :

- restauration - hôtellerie - hébergement - loisirs ;
- habillement ;
- formation, au sein de deux écoles (l'école des commissaires des armées, à Salon-de-Provence, et l'école des fourriers, à Querveville), et de l'établissement logistique du commissariat de Roanne ;
- assistance juridique ;
- soutien de l'homme ;
- gestion de base-vie (transport, sécurité incendie, gardiennage, entretien des espaces verts, nettoyage des locaux et autres marchés de service) ;
- droits financiers individuels, qui regroupent la solde, les déplacements temporaires et les changements de résidence.

● Organismes relevant du SCA

Le directeur central dirige l'activité du service. Il dispose d'une direction centrale, de centres experts, d'organismes d'appui et d'organismes de proximité.

La direction centrale a été réorganisée autour du modèle « filière – métiers – organique ». Elle fixe les orientations du service, en pilote les activités, en maîtrise les risques et s'assure de la mise-en-œuvre des directives applicables. Elle intègre, notamment, l'état-major opérationnel du SCA, en charge de la préparation opérationnelle du personnel militaire du service, de la planification des moyens et de la désignation des personnels et ressources du service, dans le cadre du soutien aux activités opérationnelles des forces.

Des centres experts, à vocation nationale, assurent le pilotage fonctionnel de la ou les filières relevant de leur périmètre de compétences, conformément aux directives de l'officier responsable de filière (qui relève de la direction centrale). À ce titre, ils coordonnent l'activité des organismes d'appui concernés. Ces centres experts sont :

– le centre expert de soutien général des armées (CESGA), chargé de la conduite de la filière gestion de base vie. De plus, en appui de la direction centrale, il a une mission de régulateur de l'achat public et de l'exécution financière pour l'ensemble des organismes du SCA. En outre, il pilote et anime le réseau des trésoreries militaires et des régies ;

– le centre d'expertise du soutien du combattant et des forces (CESCOF), chargé de la conduite des filières habillement et soutien de l'homme. Il dispose des établissements logistiques du commissariat des armées (ELOCA) et du laboratoire du commissariat des armées (LABOCA) ;

– le centre d'expertise pour la restauration et l'hébergement interarmées (CERÉHIA), chargé de la conduite de la filière « restauration, hébergement, loisirs » ;

– le centre interarmées d’administration des opérations (CIAO), qui assure le soutien administratif et financier des forces déployées. Dans ce cadre, il coordonne l’activité, s’assure de la performance et pilote les évolutions fonctionnelles des directions du commissariat en opérations extérieures (DIRCOM) ;

– le service ministériel opérateur des droits individuels (SMODI), chargé de garantir la qualité globale des prestations et des données des chaînes de liquidation et de paiement des droits financiers individuels (solde, frais de changement de résidence et déplacements temporaires). À ce titre, il dispose du centre d’administration ministériel des indemnités de déplacement (CAMID), du centre interarmées de la solde (CIAS), du service exécutant de la solde unique (SESU) et de l’établissement de diffusion, d’impression et d’archives du commissariat des armées (EDIACA) ;

– le centre d’expertise du soutien juridique (CESJUR), chargé de la conduite de la filière assistance juridique et disposant du réseau des services locaux du contentieux (SLC) ;

– le centre d’analyse et de contrôle interne (CACI), qui concourt au dispositif de maîtrise des risques dans le périmètre des activités et services. À ce titre, il est chargé du contrôle interne de deuxième niveau.

Des organismes d’appui sont dédiés à la mise-en-œuvre ou à l’exécution des prescriptions de la direction centrale du service et des centres experts, dans leurs domaines de compétences. Ces organismes d’appui sont :

– les plates-formes achats et finances (PFAF), compétentes dans les domaines de l’achat public, de l’exécution financière. Elles peuvent également appuyer les groupements de soutien de base de défense sur directives fonctionnelles des centres experts ;

– le centre d’administration ministériel des indemnités de déplacement, chargé de procéder au traitement, à la liquidation et au paiement des indemnités individuelles et collectives des déplacements temporaires et changements de résidence du personnel militaire et civil relevant des armées et services interarmées ;

– le service exécutant de la solde unique, chargé de regrouper les opérations de dépenses et de recettes correspondant au paiement de la solde du personnel militaire ;

– le centre interarmées de la solde (CIAS), chargé de différentes opérations comptables concernant la solde (notamment le paiement et la liquidation) ;

– les services locaux du contentieux (SLC), compétents en matière de règlement des dommages causés ou subis par le ministère de la défense, de défense de ce ministère devant les tribunaux administratifs et de protection juridique de ses agents civils et militaires ;

– le service spécialisé de la logistique et du transport (SSLT), chargé de contractualiser et d’ordonnancer des prestations de voyages et de transports ainsi que des prestations de logistique pour le soutien des forces à l’étranger ;

– les centres de production alimentaire (CPA), qui réalisent des prestations spécifiques en matière d’alimentation ;

– les établissements logistiques du commissariat des armées, qui assurent principalement l’approvisionnement, le contrôle, le stockage, l’entretien, le maintien en condition opérationnelle et la distribution de matériels destinés au soutien du combattant ;

– l’établissement de diffusion, d’impression et d’archives du commissariat des armées (EDIACA) ;

– le laboratoire du commissariat des armées, qui réalise, au profit du CESCOF, des armées et de tout autre de la Défense, des essais et expertises ;

– deux écoles : l'école des commissaires des armées (ECA) et l'école de fourriers de Querqueville (EFQ), qui assure la formation du personnel non officier des armées dans les domaines de l'AGSC et des ressources humaines.

En outre, doivent être prises en compte :

– les directions du commissariat outre-mer (DICOM), placées pour emploi auprès des commandants supérieurs dans les départements et collectivités d'outre-mer ou éléments de forces à l'étranger ;

– les directions du commissariat en opération extérieure, placées pour emploi auprès des commandants de forces françaises engagées en opérations hors du territoire national.

Enfin, au niveau local, les groupements de soutien de base de défense (GSBdD) exercent les missions d'administration générale et de soutien commun au profit des formations et organismes « embasés ».

Source : Service du commissariat des armées.

● Ressources du service du commissariat aux armées

Le projet de loi de finances pour 2016 propose d'inscrire au titre de la sous-action 05-85 « Service du commissariat aux armées » 391,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 385,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants représentent des augmentations fortes par rapport à l'exercice 2015, respectivement pour 85,8 % et 87,6 %.

Ces hausses s'expliquent principalement par l'élargissement du périmètre de responsabilité du SCA. En effet, le 1^{er} septembre 2014, le service s'est vu confier une autorité hiérarchique directe sur les groupements de soutien des bases de défense. Cette réforme, dont la seconde partie du présent rapport présente une analyse détaillée, s'est traduite par une augmentation significative du périmètre budgétaire du SCA et du nombre de ses emplois. En effet, alors que le service comptait 4 485 ETPT en 2014, le plafond d'emplois prévu par le présent projet de loi de finances atteint 27 566 ETPT. L'évolution des dépenses de personnel du service reflète elle aussi cet élargissement de périmètre : en 2016, ces dépenses seront multipliées par presque six, pour s'établir à 1,67 milliard d'euros.

L'élargissement du périmètre du SCA résulte aussi d'autres transferts :

– celui de l'ensemble des ressources relatives aux droits individuels à l'alimentation du personnel militaire des armées, directions et services, à l'exception du personnel en OPEX ou en mission intérieure ;

– celui des coûts de transport logistique des denrées approvisionnées par l'Économat des armées (EdA) au profit des cercles de base de défense et des centres de production alimentaires (CPA).

De surcroît, la hausse des ressources du SCA s'explique également par la révision du format de la force opérationnelle terrestre (FOT) et la montée en puissance du service militaire volontaire (SMV).

C. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Conformément aux orientations de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, qui n'ont pas été modifiées sur ce point par la loi du 28 juillet 2015 actualisant cette programmation, une provision de 450 millions d'euros est prévue pour couvrir les surcoûts résultant pour le ministère de la Défense des opérations extérieures (OPEX). Cette provision est répartie entre deux lignes budgétaires :

– les dépenses de personnel sont retracées à la sous-action 59-01 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » de l'action 59 « Surcoûts liés aux opérations – Personnels travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces » » du programme 212, à laquelle sont inscrits 170 millions d'euros ;

– les autres dépenses font l'objet d'une provision de 280 millions d'euros inscrite à l'action 06 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » du programme 178.

Comme le rapporteur le soulignait l'an dernier, dans l'étude approfondie qu'il a présentée du calcul de ces surcoûts, le nombre, la fréquence et l'importance de nos OPEX engendrent des surcoûts importants : ils s'établissent, ces dernières années à près de 1,2 milliard d'euros en moyenne.

Le calcul des « surcoûts liés aux OPEX » s'appuie sur une méthodologie désormais consensuelle, à la suite de travaux menés conjointement par les ministères de la Défense et des Finances ; l'encadré ci-après présente les dépenses éligibles à un financement au titre des surcoûts liés aux OPEX.

Définition des surcoûts liés aux OPEX

Le surcoût OPEX agrège deux éléments :

- Les dépenses du BOP OPEX, comprenant :
 - au titre 2 : les indemnités de sujétion pour service à l'étranger (ISSE, égale à 1,5 fois la solde de base et complétée d'un supplément par enfant) ainsi que les salaires et charges sociales du personnel civil de recrutement local ;
 - au titre 3 : les dépenses de fonctionnement courant des unités, de transport stratégique et de carburant routier ;
 - au titre 6, les contributions françaises aux budgets « opérations » de l'OTAN ainsi qu'au financement des opérations militaires de l'Union européenne.
- Les dépenses « *ex-post* », qui comprennent les surcoûts entraînés par les OPEX dans les domaines suivants :
 - l'entretien programmé du personnel (EPP) ;
 - l'entretien programmé du matériel (EPM), pour lequel la méthode élaborée en 2010 retient deux facteurs générateurs de surcoûts : d'une part, la « suractivité » (activité globale d'un parc dépassant l'activité financée par la loi de finances initiale) et, d'autre part, la « surintensité » (mise en œuvre du matériel dans des conditions plus exigeantes qu'en temps de paix et dans un environnement plus éprouvant pour le matériel) ;

– le carburant, c’est-à-dire le volume consommé dépassant le volume dont le financement était prévu par la loi de finances initiale, corrigé éventuellement des différentiels de prix du carburant sur les théâtres ;

– les petits équipements et l’habillement, pour lesquels seules l’acquisition d’équipements spécifiques aux OPEX (par exemple, des gilets pare-balles) et l’accélération de l’usure sont prises en compte ;

– les munitions.

Source : rapport pour avis n° 2265, tome III, fait par M. Charles de la Verpillière sur les crédits du projet de loi de finances pour 2015 relatifs au soutien et à la logistique interarmées, octobre 2014.

Depuis 2009, les surcoûts liés aux OPEX excédant le montant de la provision inscrite en loi de finances font l’objet d’un financement interministériel, dont le principe a été consacré par la loi de programmation militaire 2014-2019. Si tel est bien le cas en apparence, le rapporteur avait montré l’an dernier que :

– le système de refinancement interministériel des surcoûts OPEX reste fragile : il fait une large place aux arbitrages interministériels, qui sont d’autant moins susceptibles d’être favorables à la Défense que l’équation budgétaire globale est complexe ;

– une analyse précise des mouvements de crédits de fin d’année (décret d’avance de novembre et loi de finances rectificative de décembre) montre que les crédits supplémentaires ouverts au titre des surcoûts liés aux OPEX restent en large partie compensés par des annulations de crédits de paiement portant sur le programme 146 « Équipement des forces », c’est-à-dire sur les programmes d’armement.

D. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES

À l’image de ce qui est prévu pour les surcoûts liés aux opérations extérieures, ceux qui résultent des opérations intérieures font traditionnellement l’objet d’une provision en loi de finances.

Cette provision est répartie, dans la nomenclature budgétaire, entre :

– les dépenses hors titre 2, pour lesquelles cette nomenclature comporte une action 07 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » au sein du programme 178 ;

– les dépenses de personnel, qui sont retracées à la sous-action 59-02 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » de l’action 59 « Surcoûts liés aux opérations – Personnels travaillant pour le programme « Préparation et emploi des forces » » du programme 212, à laquelle sont inscrits 26 millions d’euros pour 2016, contre 11 millions d’euros pour 2015.

Si, traditionnellement, ces surcoûts étaient peu importants, dans la mesure où les armées étaient très peu engagées sur le territoire national, l’année 2015

marque un tournant, avec le déploiement de plus de 10 000 hommes sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Selon les informations fournies au rapporteur, le ministère de la Défense évalue à plus de 200 millions d'euros les surcoûts liés à l'opération Sentinelle pour l'exercice 2015, constitués pour moitié de dépenses de personnel. Cette opération étant appelée à durer, le risque n'est pas nul de voir la provision inscrite pour 2016 elle aussi dépassée. La question se posera donc de savoir si le ministère de la Défense pourra bénéficier d'une prise en charge interministérielle des surcoûts liés aux opérations intérieures excédant le montant de la provision inscrite en loi de finances.

Il ressort des travaux du rapporteur qu'à la date de rédaction du présent rapport, aucun arbitrage n'avait été rendu sur ce point. Selon les responsables de la direction du budget du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie entendus par le rapporteur, le ministère de la Défense ferait valoir un parallélisme entre le régime des surcoûts liés aux OPEX et celui des surcoûts liés aux opérations intérieures.

Une des difficultés de l'exercice tient toutefois à l'absence de méthodologie précise d'évaluation des surcoûts liés aux OPEX. Selon le ministère des Finances, l'élaboration d'une méthode précise et consensuelle risque d'être plus difficile dans le cas des opérations intérieures qu'elle ne l'a été dans le cas des opérations extérieures. Le cas des indemnités illustre cette difficulté : l'indemnité perçue par les personnels en OPEX, l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE), relève par nature de dépenses afférentes aux OPEX ; en revanche, l'indemnité perçue par les militaires affectés à l'opération Sentinelle n'est pas spécifique aux opérations intérieures. Il s'agit en effet de l'indemnité pour services en campagne (ISC), qui leur est également versée lorsqu'ils suivent un entraînement dans un camp. Or on constate que la mobilisation d'un nombre élevé de personnels pour l'opération Sentinelle a eu pour conséquence une nette diminution des activités de préparation opérationnelle, notamment pour le socle générique de combat interarmes, c'est-à-dire les passages dans les camps d'entraînement. Aussi les responsables du ministère des Finances font-ils valoir que les personnels qui ont perçu des ISC au titre de Sentinelle en auraient probablement perçu si l'opération Sentinelle ne les avait pas empêchés de suivre leurs entraînements programmés en camp. L'appréciation des surcoûts nets est donc difficile.

Pour le rapporteur, il est regrettable que la loi actualisant la programmation militaire, pourtant discutée après le lancement de l'opération Sentinelle, n'ait pas prévu expressément de mécanisme de financement interministériel des surcoûts liés aux opérations intérieures. En effet, faute de disposition explicite, il n'y a pas de fondement juridique pour un traitement analogue des deux catégories de surcoûts, et l'on pourrait avoir l'impression que le législateur n'a pas jugé bon d'établir un parallèle entre le régime des surcoûts liés aux OPEX et celui des surcoûts liés aux opérations intérieures.

II. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA), le programme 212 « Soutien de la politique de défense » regroupe :

– des politiques dites « transverses », en ce qu'elles concernent une large part des agents des états-majors, directions et services du ministère : les finances, la politique des ressources humaines, la politique immobilière, celle du logement, la politique culturelle et éducative, les affaires juridiques, l'accompagnement des restructurations, les systèmes d'information et de gestion ;

– des prestations de service, en matière d'infrastructures, d'action sociale, de reconversion, de gestion du personnel, et de soutien à l'administration centrale.

Le tableau ci-après présente l'évolution de ces crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros courants)

Actions	Autorisations d'engagements			Crédits de paiements		
	LFI 2015	PLF 2016	Évolution (en %)	LFI 2015	PLF 2016	Évolution (en %)
Action 04 - Politique immobilière	2 018,24	2 084,43	3,3 %	1 364,34	1 644,32	20,5 %
plus titre 2	312,96	473,1	51,2 %	312,96	473,1	51,2 %
hors titre 2	1 705,28	1 611,33	-5,5 %	1 051,38	1 171,22	11,4 %
Action 05 - Systèmes d'information, d'administration et de gestion	148,72	138,28	-7,0 %	113,45	110,82	-2,3 %
hors titre 2	148,72	138,28	-7,0 %	113,45	110,82	-2,3 %
Action 06 - Politique des ressources humaines	448,72	452,96	0,9 %	448,65	452,96	1,0 %
plus titre 2	319,49	322,53	1,0 %	319,49	322,53	1,0 %
hors titre 2	129,23	130,43	0,9 %	129,16	130,43	1,0 %
<i>Sous-action 06-03 - Reconversion</i>	<i>172,05</i>	<i>183,64</i>	<i>6,7 %</i>	<i>171,98</i>	<i>183,64</i>	<i>6,8 %</i>
plus titre 2	139,34	148,85	6,8 %	139,33	148,85	6,8 %
hors titre 2	32,71	34,79	6,4 %	32,65	34,79	6,6 %
<i>Sous-action 06-04 - Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	<i>276,67</i>	<i>269,32</i>	<i>-2,7 %</i>	<i>276,67</i>	<i>269,32</i>	<i>-2,7 %</i>
plus titre 2	180,15	173,68	-3,6 %	180,15	173,68	-3,6 %
hors titre 2	96,52	95,64	-0,9 %	96,52	95,64	-0,9 %
Action 8 - Politique culturelle et éducative	66,22	79,84	20,6 %	65,82	79,81	21,3 %
plus titre 2	37,41	46,97	25,6 %	37,41	46,97	25,6 %
hors titre 2	28,81	32,87	14,1 %	28,41	32,84	15,6 %
<i>Sous-action 08-01 - Action culturelle et mise en valeur du patrimoine</i>	<i>23,62</i>	<i>27,82</i>	<i>17,8 %</i>	<i>23,62</i>	<i>27,82</i>	<i>17,8 %</i>
hors titre 2	23,62	27,82	17,8 %	23,62	27,82	17,8 %

<i>Sous-action 08-02 - Gestion et communication des archives historiques de la Défense</i>	5,2	5,05	-2,9 %	4,8	5,03	4,8 %
hors titre 2	5,2	5,05	-2,9 %	4,8	5,03	4,8 %
Action 10 - Restructurations	325,8	211,29	-35,1 %	374,73	293,45	-21,7 %
plus titre 2	180,85	154,1	-14,8 %	180,85	154,1	-14,8 %
hors titre 2	144,95	57,19	-60,5 %	193,88	139,35	-28,1 %
Action 11 - Pilotage, soutien et communication	925,3	805,97	-12,9 %	929,61	891,41	-4,1 %
plus titre 2	485,03	448,85	-7,5 %	485,02	448,85	-7,5 %
hors titre 2	440,27	357,12	-18,9 %	444,59	442,56	-0,5 %
Total (hors titre 2)	2 597,26	2 327,22	-10,4 %	1 960,87	2 027,22	3,4 %
Total (avec agrégation des dépenses de titre 2 du programme 212)	3 933	3 772,77	-4,1 %	3 296,6	3 472,77	5,3 %

Source : projet annuel de performance.

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Les dépenses, hors titre 2, engagées au titre de la politique immobilière du ministère sont retracées à l'action 04 du programme 212.

Le périmètre de cette action englobe l'ensemble des dépenses d'infrastructures, quelle que soit la nature des opérations – création, adaptation, entretien ou maintien en condition d'infrastructures – et quelle que soit l'affectation des infrastructures concernées – infrastructures d'accueil des matériels, logements ou bureaux. Cette action comprend aussi les moyens de fonctionnement alloués au service des infrastructures de la défense (SID) et les dépenses locatives et d'entretien courant.

Le projet de loi de finances pour 2016 propose d'inscrire, au titre de cette action, 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement – soit 5,5 % de moins qu'en 2015 – et près de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement, soit 11,4 % de plus qu'en 2015.

Les dépenses de titre 2 qui se rapportent aux activités du SID sont inscrites à l'action 60 « Politique immobilière – Personnel travaillant pour l'action « Politique immobilière » » du même programme. Le montant inscrit augmente de 51,2 %, cette hausse s'expliquant par des effets de périmètre liés à la modernisation et à la simplification de la fonction « infrastructure », chantier pour lequel le ministre de la Défense a donné mandat, le 14 novembre 2013, conjointement au directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et au directeur central du SID. La mise en œuvre de ce mandat s'est en effet traduite notamment, suivant une logique dite « de bout en bout » de la fonction, par l'intégration au SID des régies d'infrastructures des bases de défense (BdD) et par un regroupement de crédits sur le budget opérationnel de programme « crédits de la politique immobilière » par transfert du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Le tableau ci-après montre la répartition de ces dépenses d'investissement. Selon les explications du ministère de la Défense, « le ministère a décidé, au regard de l'état préoccupant des infrastructures, de maintenir à un niveau élevé la dotation afin d'enrayer leur dégradation progressive ». Si, l'an dernier, le rapporteur avait pu se féliciter d'un effort important consenti en faveur de la maintenance lourde des infrastructures, ce tableau montre que l'effort ne sera que partiellement poursuivi en 2016.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE

(en millions d'euros
en autorisations d'engagement)

AE en M€	Niveau	Description	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Observations
LOCATIONS D'INFRASTRUCTURES	OB	Locations d'infrastructures	212,6	200,5	182,1	126,0	121,3	
		dont loyers étrangers		8,6				Les loyers étrangers post 2013 relèvent de l'OB loyers en outre-mer et étranger
		dont loyers budgétaires	184,0	178,0	159,0	114,8	114,8	
		TOTAL LOCATION INFRA	212,6	200,5	182,1	126,0	121,3	
MAINTIEN EN CONDITION (dépenses d'entretien et de rénovation des infrastructures)	OB	Entretien des infrastructures	91,4	69,6	42,2	21,7	114,4	Transfert de 68,9 M€ en AE et 70,3 M€ en CP de dépenses d'entretien courant dans les bases de défense
	OB	Maintenance lourde – ML	60,4	65,8	87,3	136,3	113,6	1,6 M€ de FDC en 2015 et 2016 sont prévus
	OB	Maintien en condition hors-ML	132,9	112,5	136,2	144,3	137,8	0,4 M€ de FDC en 2015 et 2016 sont prévus
		TOTAL MAINTIEN EN CONDITION	284,7	247,9	265,7	302,3	365,8	
Dépenses préalables à cession	OB	Dépenses préalables à cession	6,9	9,3	0,9	28,1	-	pour 2016 financement au CAS

La maintenance lourde (ML) regroupe l'ensemble des travaux de remise à niveau ou de mises aux normes techniques et réglementaires (tous domaines : hygiène et sécurité au travail, incendie, environnement, sanitaire,...) ainsi que le renouvellement des ouvrages et installations et d'ensembles techniques les constituant (toiture, huisserie, réseaux, etc.) dès lors qu'ils sont arrivés en fin de vie.

Le maintien en condition (MC) hors ML (titre 5) comprend l'ensemble des travaux d'entretien nécessaires au maintien en l'état de fonctionnement des infrastructures utilisées pour les besoins des formations. Ces travaux de nature diverse (réparations ponctuelles, parfois palliatives, remplacements d'un élément technique ou remises en état partiel) sont programmés localement en fonction de l'exploitation du bilan des actions de surveillance du patrimoine.

Source : ministère de la Défense.

D'autres crédits concourent par ailleurs au financement de la politique immobilière du ministère :

– suivant un principe arrêté dès 2009, celui-ci bénéficie du « retour » de l'intégralité du produit des cessions de ses biens immobiliers, *via* le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Pour 2015, les prévisions d'encaissement des produits des cessions immobilières s'élèvent à 198 millions d'euros, résultant essentiellement de la caserne de la Pépinière, à Paris. Pour 2016 et les années suivantes, les prévisions sont adossées principalement sur les cessions d'autres emprises parisiennes et sur un flux de cessions d'emprises régionales ; l'encadré ci-après présente les principales opérations à venir. Elles doivent permettre de couvrir des dépenses à hauteur de 200 millions d'euros en 2016 et de 100 millions d'euros en 2017, conformément aux dispositions de la loi du 28 juillet 2015 portant actualisation de la LPM pour les années 2015 à 2019 ;

– une partie des moyens du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » profite au ministère de la Défense ;

– l'action 10 « Restructurations » du même programme 212 finance elle-aussi des dépenses d'infrastructures, lorsqu'elles sont liées à l'évolution du plan de stationnement des forces.

Principales cessions d'emprises à venir à Paris

- L'Hôtel de l'artillerie (Saint-Thomas d'Aquin)

Des discussions sont actuellement en cours concernant la cession du site. L'aboutissement de l'opération est attendu au cours de l'année 2016. Le prix de cession n'est pas connu à ce jour.

- L'îlot Saint-Germain

L'îlot Saint-Germain fait actuellement l'objet d'études de valorisation commanditées dans le cadre d'un marché du service France Domaine. La cession de l'îlot Saint Germain (ISG) ne concerne toutefois pas :

– l'Hôtel de Brienne, qui, compte tenu de sa valeur historique et du choix du maintien sur le site du ministre de la Défense et de ses services, demeurera dans le patrimoine de l'État ;

– le bâtiment donnant sur les jardins de l'hôtel de Brienne qui sera conservé au profit de services du ministère de la Défense et d'autres services de l'État.

L'ensemble immobilier sera cédé en application des procédures réglementaires en vigueur : droit de priorité de la Ville de Paris, puis cession par appel d'offres si la ville renonce à l'acquisition de l'emprise. La conclusion de l'opération est attendue pour 2017.

- La caserne Lourcine

La fraction principale de la caserne Lourcine (Paris-13^e arrondissement) a été transférée en mai 2012, pour partie au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris et pour partie à l'établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Île-de-France pour 52 millions d'euros. Compte tenu des besoins d'hébergement en Île-de-France, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, le ministère de la Défense conservera une partie du reliquat de l'emprise.

Source : ministère de la Défense.

L'année 2015 aura été marquée, pour la politique immobilière du ministère, par le déménagement d'une grande partie des états-majors et directions centrales sur le site de Balard. Sans revenir sur les finalités et les modalités du projet, l'encadré ci-après en présente les premiers retours d'expérience.

2016, première année pleine de fonctionnement du site de Balard

- Un calendrier resserré

2 juin 2009 :	lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	réception des dossiers de candidature
Janvier 2010 à janvier 2011 :	déroulement du dialogue compétitif
17 février 2011 :	choix du titulaire
30 mai 2011 :	signature du contrat

Juin 2011 à février 2012 :	préparation, dépôt et délivrance du permis de construire
Janvier 2012 :	début du chantier
Février 2015 :	fin du chantier principal
Janvier à juin 2015 :	levée des réserves, prise de possession des immeubles, transfert des personnels
Novembre 2015 :	fin du transfert des personnels, libération des emprises
Mai 2016 :	libération du site de la DGA à Bagneux
Octobre 2016	fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est

● Plan de financement actualisé

Au terme de la procédure et du dialogue compétitif, lancés en juin 2009, le contrat de partenariat de l'État (CPE) « PPP Balard » a été signé le 30 mai 2011 avec un groupement d'entreprises, réunies au sein d'une société de projet baptisée OPALE DEFENSE et dont le mandataire est la société Bouygues Construction.

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur 27 années d'exploitation, de 2014 à 2041, a été évalué à 3,5 milliards d'euros constants hors taxe (valeur décembre 2010) et la redevance annuelle moyenne à payer par le ministère de la Défense de 2014 à 2041 à 130 millions d'euros HT, soit 156 millions d'euros TTC, conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.

Depuis la signature du contrat, un certain nombre d'événements et d'aléas ont engendré un surcoût en matière d'investissements de l'ordre de 87 millions d'euros HT (valeur décembre 2010) se décomposant en :

- 10 millions d'euros pour le traitement de pollutions résiduelles des sols ;
- 22,6 millions d'euros pour des désamiantages complémentaires ;
- 39,7 millions d'euros pour des travaux complémentaires ;
- 15 millions d'euros pour indemnisation des perturbations subies par le titulaire du contrat en raison des événements ci-dessus.

Toutefois, en raison des économies engendrées au titre des redevances investissement (146 millions d'euros HT) par les cristallisations des taux intervenues en octobre 2013, février 2015 et avril 2015, les taux étant particulièrement bas par rapport aux hypothèses du contrat, le montant total du contrat est quasiment inchangé.

À ce jour, le montant total prévisionnel du contrat s'établit à 3,4 milliards d'euros constants hors taxe (valeur décembre 2010). Au sein de ce montant, la redevance investissement s'élève, de manière définitive, à 1 373 millions d'euros dont 573 millions d'euros de frais financiers.

● Avancement du chantier

Le projet a connu quelques perturbations, comme il est fréquent sur des projets de cette ampleur. Des travaux complémentaires de dépollution des sols ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle et d'autres en surplus devant être évacuées en décharges agréées.

Le délai demandé par la Ville de Paris pour délivrer les autorisations d'emprises de voiries a perturbé le chantier. D'autres sujets, tels que la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondations des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante ou la réalisation de travaux complémentaires, ont conduit le ministère et Opale à trouver un accord sur un décalage des dates de mises à disposition. L'essentiel des ouvrages nouveaux a été mis à disposition du ministère de la Défense le

28 février 2015 au lieu du 30 septembre 2014. Pour la parcelle Est phase 1, la date contractuelle de mise à disposition a été reportée au 24 avril 2015.

Les conséquences financières des événements ayant conduit à ces reports de dates de mise à disposition ont fait l'objet de l'avenant « Surcoûts » en date du 9 juillet 2014. Le montant total de cet avenant s'élève à 37,3 millions d'euros HT valeur décembre 2010 (22,4 millions d'euros pour les désamiantages complémentaires et 14,9 millions d'euros pour l'indemnisation des perturbations).

Les principaux ouvrages ont été mis à la disposition du ministère, le 28 février 2015 pour ceux de la Parcelle Valin (bâtiment ministère et Perret) et le 24 avril 2015 pour ceux de la Parcelle Victor (ex cité de l'Air). Il est noté que ces mises à disposition ont été assorties d'un **grand nombre de réserves** (62 000 pour la seule Parcelle Valin) dont plus de 95 % ont été levées au 1^{er} juillet 2015.

Le niveau élevé des réserves ainsi que des difficultés dans le déploiement de la bureautique ont retardé le planning des emménagements d'environ un mois. Toutefois, les états-majors et les centres opérationnels ont pu emménager avant les congés d'été. À ce jour, plus de la moitié des effectifs futurs sont présents sur la Parcelle Valin.

Les études et travaux de la phase 2 de la parcelle Est (parcelle Victor), essentiellement des rénovations, sont en cours et les premières mises à disposition sont intervenues en août et septembre 2015 (bâtiments 21 et 26). Une deuxième vague de mise à disposition est prévue pour septembre/octobre 2016 (bâtiments 16, 17 et 23). En raison de possibles modifications à apporter au programme fonctionnel initial des bâtiments 22 et 24, l'achèvement de leur rénovation est susceptible d'être reporté à l'été 2017.

- Suivi et pilotage du Contrat de PPP

La délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESO) cessera son activité le 30 septembre 2015. Ces attributions seront reprises par : le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) pour le pilotage et la gestion du contrat ainsi que la conduite de l'exploitation ; la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) pour la conduite des travaux d'infrastructure phase 2 de la parcelle Est ; la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour la conduite des investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication ; le commandant militaire d'ilot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et la protection défense ; la sous-direction du pilotage des ressources humaines et financières (SDPRHF) du SGA pour le suivi financier des dépenses et du financement du PPP.

- Calendrier de déménagement

Le calendrier de déménagement a été ajusté en fonction des dates de mise à disposition des bâtiments et du déploiement des systèmes d'information et de communication (SIC). Ainsi, l'échéance initiale prévue le 16 octobre 2015 a été repoussée au 10 novembre 2015. À l'issue de l'opération, 8 500 personnes auront rejoint le site de Balard entre le 2 mars et le 10 novembre 2015.

Conformément au schéma initial, le commandement des armées est installé à Balard depuis le 14 juillet 2015. Le transfert de la direction générale de l'armement (DGA) depuis Bagnoux est intervenu au mois de septembre, puis l'emménagement des directions du SGA se poursuivra en octobre 2015 ainsi que l'installation de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), le contrôle général des armées (CGA) et la direction du renseignement militaire (DRM).

L'enjeu majeur de l'opération est de garantir la continuité opérationnelle du commandement des armées, des directions et des services tout en assurant la protection des personnes et des installations dans le contexte actuel et les contraintes de l'opération Sentinelle. Par ailleurs, la phase de déménagement constitue une période de vulnérabilité durant laquelle il s'agit de prévenir tout risque de compromission des informations et des supports classifiés. Concrètement, les opérations se traduisent par le déménagement des agents et de leurs documents (78 000 mètres linéaires, dont 11 000 mètres linéaires de documents classifiés), ainsi que de quelques mobiliers complémentaires adaptés à certains handicaps ou à des spécificités. En tout, 170 entités seront déménagées en provenance de 19 sites différents, avec des pics d'activité de 500 personnes déménagées/semaine. La manœuvre se poursuivra en 2016 jusqu'à l'installation complète des 9 300 agents à Balard. Le coût de cette opération entre 2013 et 2015 se décompose en deux postes :

– le marché de déménagement, soit environ 1,4 million d'euros de bons de commande réalisés au titre du périmètre Balard au 30 juin 2015 ;

– le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le pilotage du regroupement sur Balard, soit environ 1,45 million d'euros.

- Adaptation des bâtiments et des services aux besoins

Il est encore trop tôt pour pouvoir dresser un bilan de la bonne adaptation aux besoins des fonctionnalités offertes par le nouveau ministère. Mais les premiers mois de vie sur le site ont **démontré tout l'intérêt de disposer d'un outil moderne et performant notamment en matière de systèmes d'information et de communication**. De même, le regroupement en un même lieu des différents états-majors laisse déjà entrevoir, telles qu'attendues, de réelles **possibilités de synergie**.

Si des demandes d'adaptation se font déjà jour, elles résultent essentiellement des évolutions récentes en matière d'organisation du ministère et portent principalement sur la satisfaction de **besoins complémentaires en matière de SIC ou de sûreté** et ne nécessiteront pas la remise en cause des dispositions techniques et architecturales retenues.

- Retour d'expérience sur le recours au PPP

Le choix du recours au contrat de partenariat a été fait en juillet 2008 à la suite d'une étude confiée à une assistance à maîtrise d'ouvrage qui préconisait ce type de contractualisation. Puis, comme la règle l'exige, une évaluation préalable a été réalisée par le ministère et transmise pour avis aux services compétents des ministères économiques et financiers (Mission d'Appui aux PPP « MAPPP »). La MAPPP a rendu un avis favorable le 13 février 2009 retenant le critère de complexité et mentionnant l'intérêt du PPP en termes de VAN (valeur actualisée nette).

Lors de la signature du contrat, la MAPPP a réitéré son avis favorable en précisant que l'examen auquel il avait été procédé **montrait que le contrat de partenariat était bien le bon instrument de la commande publique pour le projet Balard**. Les délais ont été tenus et la mise en concurrence de trois groupements jusqu'au terme du dialogue compétitif a permis d'obtenir, notamment en ce qui concerne les travaux portant sur les bâtiments à construire ou à rénover, un prix qui rejoint les estimations de l'évaluation préalable.

Toute autre procédure n'aurait pas permis de tenir le calendrier envisagé, surtout si l'on prend en compte le concours architectural imposé par le projet. Ce dernier a avancé plus vite qu'en maîtrise d'ouvrage publique (MOP), induisant une économie sur la phase de conception et de réalisation.

Pour ce qui concerne la période de construction, celle-ci s'est terminée avec un retard limité (six mois pour une tranche et huit mois pour l'autre), retard dû en grande partie

à des causes exogènes à la réalisation du contrat (retard dans l'obtention du permis de construire, découverte d'amiante, etc.), ce qui n'aurait sans doute pas été possible dans le cadre d'un autre vecteur de la commande publique, surtout de cette envergure.

Le montage financier a permis de mobiliser le bail à construction de la Corne Ouest portant sur 90 000 m² de bureaux qui a dégagé une recette de plus de 200 millions d'euros directement affectée au financement de l'investissement.

Concernant la maîtrise des coûts, le prix est global et forfaitaire. La répartition des risques a été équilibrée, le ministère ayant pris à sa charge la pollution des sols et les risques financiers, tandis que le partenaire privé assumait les risques liés à la conception et aux aléas de sous-sol.

Dans le groupement de conception et réalisation, **le mainteneur est intervenu directement** sur les éléments techniques tels que la production d'énergie, ce qui l'a conduit à rechercher des solutions optimales en termes de coût, ce qui n'aurait pas été le cas avec un mainteneur absent de la conception.

Enfin, la mise en exploitation a montré l'intérêt qu'il y avait à avoir un **interlocuteur unique** pour l'ensemble des services assurés par le prestataire.

Source : ministère de la Défense.

B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

Les crédits de réalisation et de maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) et des grands systèmes d'information logistique (SIL) utilisés par les différents organismes du ministère de la défense sont regroupés sous l'action 05 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion ».

Les principaux investissements du ministère de la Défense pour les applications informatiques d'administration et de gestion relèvent :

– de projets mutualisés tels que la gestion des ressources humaines, la gestion de la solde des personnels militaires, la pré-liquidation de la paie des personnels civils, la gestion des frais de déplacement, l'adaptation à Chorus des systèmes d'information budgétaires et comptables, les outils de comptabilité analytique, les outils décisionnels, la gestion des ressources immobilières, le traitement des archives, la gestion électronique documentaire, la gestion électronique du courrier, la gestion des achats, les outils d'administration de parcs ;

– de projets spécifiques comme l'outillage de la conduite des programmes d'armement, le contrôle des exportations des matériels sensibles (SIGALE), la modernisation du système d'information gérant les processus de recensement et d'organisation des journées défense citoyenneté (JDC), le système d'information logistique du milieu aéronautique (COMP@S), le système d'information logistique du milieu terrestre (SIM@T), le système d'information logistique du milieu naval (SIGLE), le système d'information logistique du matériel SIC (SILICIUM), le système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs (ARES) ;

– de l’exécution de contrats-cadres ministériels et interministériels notifiés auprès des grands éditeurs de logiciels (Microsoft, Business Object, Oracle).

En 2016, le montant des autorisations d’engagement baisse de 10,4 millions d’euros. Cette différence s’explique par l’inscription en 2015 d’une enveloppe de 24 millions d’euros correspondant à environ 20 % du montant prévisionnel du marché de réalisation du projet SOURCE SOLDE, qui n’a pas besoin d’être reconduite en 2016. D’autres domaines justifient des ouvertures supplémentaires de crédits, tels la logistique, le soutien de l’homme ou l’acquisition de matériel et de serveurs, auparavant financée par le programme 178.

La ressource prévue en crédits de paiement pour 2016 est de 110,8 millions d’euros, soit 2,3 % de moins qu’en 2015. Selon les indications du ministère de la Défense, ce montant ne permet pas d’assurer la totalité du plan prévisionnel de paiements de l’action 5. Le ministère espère la compléter en gestion 2016 par un complément de ressources estimé à 29 millions d’euros, issus du recouvrement des trop versés à la suite des dysfonctionnements du système Louvois.

C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Les crédits d’aide à la reconversion des personnels et les dépenses d’action sociale du ministère sont inscrits à l’action 06 « Politique des ressources humaines ». Cette action est composée de deux sous-actions, retraçant respectivement les dépenses de reconversion et les dépenses d’action sociale, et dont l’évolution est contrastée.

1. Les aides à la reconversion

La sous-action 06-03 « Reconversion » regroupe les dépenses, hors titre 2, correspondant aux aides à la reconversion des personnels du ministère de la Défense, tant pour les civils que pour les militaires. Ces crédits financent :

– les prestations de reconversion délivrées par l’agence de reconversion de la défense (dite « Défense mobilité »), à l’exclusion de celles versées aux personnels concernés par les mesures de restructuration, supportées par l’action 10 du même programme 212 ;

– les frais de déplacement des militaires en reconversion ;

– les dépenses de soutien à l’activité de reconversion (documentation technique, frais de marketing, frais de déplacement, etc.) ;

– l’équipement et les activités du centre militaire de formation professionnelle (CMFP).

Ces dépenses progresseront en 2016, tant en autorisations d'engagement – elles augmentent de 6,4 % pour atteindre 34,8 millions d'euros – qu'en crédits de paiement – avec une hausse de 6,6 % pour atteindre le même montant. Quant aux dépenses de personnels afférentes à cette sous-action, retracées aux sous-actions 61-02 « Reconversion des personnels militaires – chômage » et 06-03 « Reconversion des personnels civils – chômage », elles progressent de 6,8 %.

L'augmentation régulière de ces crédits s'explique principalement par un abondement de ressources de 1,7 million d'euros pour permettre le financement de l'offre de services au profit des officiers et par un redéploiement pour 0,4 million d'euros des crédits « métier » de l'action 10 « Restructuration » vers l'action 6 « Reconversion ».

2. L'action sociale du ministère

La sous-action 06-04 « Action sociale et autres politiques de ressources humaines » rassemble différentes dépenses à vocation sociale ; elle comprend notamment la subvention versée par la Défense à l'Institution de gestion sociale des armées (IGeSA).

La politique d'action sociale du ministère s'adresse aux personnels en activité, à leurs conjoints et enfants, ainsi qu'aux retraités, aux veuves et aux orphelins, soit environ 2,2 millions de ressortissants. Elle vise à améliorer les conditions de vie professionnelle et personnelle des agents et de leur famille. À cette fin, en complément des dispositifs de droit commun, des prestations individuelles et collectives sont délivrées, dans le respect des principes de complémentarité, d'unicité et de proximité. Elle peut se traduire par des aides financières, qui prennent la forme soit de secours non remboursables (urgents ou exceptionnels), soit de prêts sociaux, remboursables sans intérêts.

La dotation de cette sous-action est en baisse de 0,9 %, pour s'établir à 95,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les priorités du ministère en la matière, pour 2016, sont les suivantes :

– renforcer les actions de prévention, notamment en matière de risques psycho-sociaux, de problématiques de parentalité, de conjugalité ou de gestion du budget (prévention du surendettement) en développant le recours à des conseillers en économie sociale et familiale ; dans le domaine médico-légal, des actions spécifiques de prévention sont également menées par la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) et par les mutuelles (aides aux blessés, paludisme, drogue, SIDA, tabagisme) ;

– mettre en place un dispositif de compensation des contraintes liées aux sujétions professionnelles ou aux conditions de vie, en favorisant l'accès à la propriété (par la délivrance de prêts logement) et en permettant une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale ;

– développer un dispositif unifié de soutien psychologique au profit des militaires, des civils et de leur famille à l’occasion des opérations extérieures ou intérieures, et lors d’événements graves.

D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE

Les crédits de la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives (DMPA) sont inscrits à l’action 08 « Politique culturelle et éducative » et répartis entre deux sous-actions :

– ceux de la sous-action 08-01 « Actions culturelles et mise en valeur du patrimoine » financent principalement les musées des armées et les événements commémoratifs ;

– ceux de la sous-action 08-02 « Gestion et communication des archives historiques de la Défense » financent la politique des archives du ministère, dont l’opérateur principal est le service historique de la défense, service à compétence nationale rattaché à la DMPA, chargé par exemple de la numérisation et de la restauration de documents d’archives et de bibliothèques.

Globalement, les crédits hors titre 2 inscrits à cette action augmentent de 14,1 % pour atteindre 32,9 millions d’euros. Un effort est consenti au profit de la sous-action 08-01, dont les crédits augmentent de 17,8 %, tandis que des économies sont recherchées sur les crédits de l’action 08-02, en baisse de 2,9 %.

On notera que le 7 octobre 2015, le ministre de la Défense a annoncé le lancement d’un vaste projet de rénovation du Musée national de la Marine. L’établissement, installé au Palais de Chaillot à Paris, va fermer durant trois ans entre 2017 et 2020, afin que ses espaces soient rénovés et réaménagés. Le ministre a également annoncé que le Musée de l’Armée va faire de la place pour la période la plus récente de notre histoire militaire ; le projet d’extension lancé par le ministre vise à « *conduire une réflexion globale sur la distribution des espaces au sein de l’Hôtel national des Invalides* », afin de « *renforcer sa vocation de haut-lieu du rayonnement de nos armées* ».

E. L’ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Les crédits consacrés à l’accompagnement des restructurations du ministère de la Défense, qu’il s’agisse de mesures d’accompagnement social ou d’accompagnement économique, sont regroupés au sein de l’action 10 « Restructurations ».

On distingue trois types de mesures d’accompagnement :

– les mesures d’accompagnement économique des restructurations, qui consistent à revitaliser les zones d’emploi qui connaissent une diminution significative de l’activité militaire ou industrielle de défense, *via* un fonds

spécifique : le fonds pour les restructurations de la défense (FRED), qui finance principalement deux dispositifs : les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) ;

– des mesures d’accompagnement social, qui consistent en des aides inscrites au titre 2 des sous-actions 63-01 « Restructurations personnels civils » et 63-02 « Restructurations personnels militaires », ou en des prestations diverses hors titre 2 (crédits d’action sociale au bénéfice du personnel civil, aides à la mobilité, crédits de formation du personnel civil en situation de réorientation professionnelle, et dépenses de reconversion du personnel militaire) ;

– les dépenses immobilières résultant de l’adaptation du plan de stationnement des forces.

Les crédits inscrits à cette action sont en baisse : hors titre 2, les dépenses diminueront de 60,5 % en autorisations d’engagement et de 28,1 % en crédits de paiement, pour s’établir respectivement à 57,2 millions d’euros et à 139,3 millions d’euros. Les dépenses de personnels afférentes diminueront elles aussi de 14,8 %, pour atteindre 154,1 millions d’euros. Cette baisse a plusieurs motifs :

– la loi de programmation militaire 2014-2019 avait déjà réduit les ambitions du ministère en matière d’accompagnement des restructurations, ramenant l’enveloppe pluriannuelle du FRED de 320 millions d’euros à 100 millions d’euros ;

– bien que l’actualisation de la LPM ait maintenu l’ensemble des dispositifs d’accompagnement des restructurations de défense, sur décision du Premier ministre, il n’est plus envisagé de poursuivre l’accompagnement territorial des restructurations, ceux-ci étant remplacés par un abondement du volet territorial des contrats de plan État-région.

F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION

L’action 11 « Pilotage, soutien et communication » rassemble des dépenses de diverse nature :

– le soutien des cabinets et organismes rattachés, dont la sous-direction des bureaux des cabinets, la direction générale des systèmes d’information et de communication (DGSIC), le bureau des officiers généraux (BOG), le contrôle général des armées (CGA) ;

– les dépenses de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN), chargée de la mission de contrôle gouvernemental de l’arme nucléaire ;

– celles de la direction de la protection des installations, moyens et activités de la dissuasion (DPID) ;

– le soutien des organismes de l’administration centrale : SGA, direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), DGA, état-major des armées, états-majors d’armée, DCSCA, centre d’audit des armées (C2A), inspections générales d’armée, commandement du service militaire volontaire, et délégation à l’accompagnement des restructurations (DAR) ;

– l’achat, la location et la maintenance des véhicules ;

– le « PPP Balard » ;

– la « compensatrice SNCF » pour les militaires affectés au SGA ;

– les crédits de contentieux non contractuels du ministère ;

– le fonctionnement et l’équipement courant de la délégation à l’information et à la communication de la défense (DICO) et les actions d’information et de communication internes et externes du ministère de la défense ainsi que la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l’Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), opérateur de l’État dont le ministère assure la tutelle ;

– la subvention pour charges de service public versée au Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) ;

– les subventions versées au commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en contrepartie du soutien qu’il apporte à la direction déléguée du contrôle gouvernemental (DDCG) d’une part, à la gestion patrimoniale des matières nucléaires (GPMN) intéressant la défense, d’autre part ;

– les crédits relevant du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND).

Les crédits inscrits pour 2016 à cette action sont marqués par une nette baisse en autorisations d’engagement – dont le montant baisse de 18,9 % pour s’établir à 357,1 millions d’euros – et par la stabilité du volume de crédits de paiement, qui atteignent 442,56 millions d’euros, soit 0,5 % de moins qu’en 2015. Cette évolution s’explique par :

– l’absence d’achat de véhicules neufs de la gamme commerciale ;

– le passage en exploitation des parcelles Ouest et Est de Balard ;

– des économies dans l’entretien courant du parc immobilier, en raison du regroupement sur le site de Balard et de la libération d’emprises parisiennes ;

– la baisse des crédits relatifs aux déplacements et transports liée à l’arrivée des services à Balard.

SECONDE PARTIE – PREMIER BILAN DE QUATRE ANS D'« EMBASEMENT »

Quatre ans après la généralisation du modèle des bases de défense (BdD), et un an après une réorganisation de leur gouvernance marquée notamment par le passage de leurs groupements de soutien (GSBdD) sous l'autorité hiérarchique du directeur central du service du commissariat des armées, le rapporteur a jugé utile de dresser un premier bilan de la réforme. Celle-ci avait un objectif pleinement assumé : réaliser des économies dans la chaîne des soutiens, pour préserver au maximum le potentiel opérationnel des armées dans un contexte budgétaire contraint. Au service de cet objectif, un modèle d'organisation des soutiens complètement nouveau a été mis en place.

Le rapporteur constate que les économies dégagées sur les soutiens sont difficiles à évaluer avec précision, et que le modèle d'organisation des BdD peine à se stabiliser.

I. L'EMBASEMENT, UN MODÈLE DESTINÉ À DÉGAGER LES ÉCONOMIES INDISPENSABLES À LA PRÉSERVATION DE NOS CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES

La création des BdD constitue un élément essentiel de l'équation financière qui sous-tendait la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 : faire porter la plus grande part des économies et des suppressions de postes imposées au ministère de la Défense sur les soutiens, afin de préserver la capacité opérationnelle de nos forces. Le rapporteur souligne d'ailleurs que la même logique a prévalu lors de l'élaboration de la LPM suivante (2014-2019) et de son actualisation en juillet 2015.

A. UN OBJECTIF D'ÉCONOMIES EXPLICITE ET ASSUMÉ, AU PRIX D'UNE MODÉRATION MAÎTRISÉE DE LA QUALITÉ DU SERVICE

1. Un objectif assumé : réduire le coût de production des soutiens

L'embasement avait pour principal objectif la réalisation d'économies, tant en dépenses de personnel qu'en dépenses hors titre 2. Ce plan d'économie s'inscrivait dans une stratégie cohérente visant à faire porter sur les soutiens, plutôt que sur les capacités opérationnelles, la majeure partie des déflations d'effectifs et des efforts budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des orientations du livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale.

À la suite de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a analysé l'ensemble des soutiens des forces – communs et spécialisés –, la

mutualisation des fonctions dites « d'administration générale et de soutien commun » (AGSC) de plusieurs unités, organismes ou services du ministère situés dans une même aire géographique a alors été envisagée comme un moyen de mutualiser des charges et, de ce fait, de dégager des économies. On estimait alors que sur les 54 923 postes qui devaient être supprimés au ministère de la Défense en application de la LPM 2009-2014, plus de 10 000 pouvaient l'être grâce aux BdD. En effectifs bruts, c'est ainsi l'équivalent de plus d'une brigade de l'armée de terre qui a pu être préservé avec l'embalement. Comme l'a fait valoir au rapporteur M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, les soutiens étaient organisés de façon hétérogène : si leur intégration aux forces était forte dans la marine, elle l'était davantage pour le soutien technique que pour le soutien de l'homme dans l'armée de l'air, et demeurait faible au sein de l'armée de terre.

S'agissant des objectifs d'économies hors titre 2, selon les informations fournies au rapporteur par le ministère de la Défense, « *il n'a pas été possible d'identifier, a posteriori, d'objectifs précis d'économies visés par la réforme des BdD de 2010* ». On relève néanmoins que la création des BdD a eu pour corollaire un net resserrement des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans la chaîne des soutiens. Comme l'indique le ministère, « *les bases de défense, à leur création, ont été placées sous contrainte budgétaire forte, les conduisant à cerner au plus juste leurs missions de soutien auprès des unités opérationnelles* ». Le système a d'autant plus été « mis sous tension » que les BdD ont dû optimiser leurs dépenses « *tout en absorbant une augmentation de leur périmètre (nouvelles charges), des hausses économiques constatées depuis 2011 (hausse des coûts de l'eau, de l'électricité, du gazole et du fioul) ainsi que le coût net des externalisations pour les prestations qui ne sont plus réalisées en régie* ». Les magistrats de la Cour des comptes entendus par le rapporteur ont souligné le caractère « *volontariste* », en matière d'économies à réaliser, des niveaux de crédits de titre 3 fixés aux BdD dans leurs premières années.

La « mise sous tension » des crédits de soutien a été accompagnée d'efforts de gains d'efficacité. Ainsi, en 2013, deux plans d'économies ont mis en œuvre des mesures de diminution des dépenses, pour 48,8 millions d'euros dont 24,8 millions d'euros correspondant à des économies durables, découlant notamment de gains économiques (performance accrue dans la fonction « achats », rationalisation et fusionnement des besoins, etc.). De même, en 2014, la poursuite des efforts en matière de rationalisation et de mutualisation des dépenses a permis une économie supplémentaire de 20 millions d'euros. L'effort se poursuit ; comme l'indique le ministère, « *un effort particulier de rationalisation des dépenses AGSC en programmation initiale a été demandé aux bases de défense ; selon les cas, un dialogue resserré, bâti sur une étude d'indicateurs et de ratios, a permis de mieux cerner les particularités locales et les leviers d'économies réalisables* ».

Le ministère attribue en partie la réussite de ces plans d'économies à une meilleure programmation des dépenses « *adossée à des ensembles homogènes de*

prestations physiques, recensés par un outil de pilotage budgétaire rénové et partagé au sein du réseau BdD », l'outil RAMSES ⁽¹⁾, développé à partir de 2013.

2. Un prix accepté : une baisse maîtrisée de la qualité du service rendu

Comme le disent les magistrats de la Cour des comptes entendus par le rapporteur, l'impact de l'embasement sur la qualité du soutien « *n'est pas univoque, et la perte d'un certain niveau de qualité de service était assumée* » dès la conception de la réforme, comme une sorte de « prix à payer » pour préserver au mieux nos capacités opérationnelles.

a. L'effet de la création des BdD

Les situations varient d'une BdD à une autre. Ainsi, de récents travaux de la Cour des comptes ⁽²⁾ mettent en lumière des effets de « désoptimisation » des organisations préexistantes pour la marine et l'armée de l'air. Au sein des bases navales et des bases aériennes, les soutiens étaient en effet « *déjà largement concentrés* », et l'étaient même davantage qu'au sein des BdD, dans la mesure où le commandement local avait autorité non seulement sur les soutiens communs, mais aussi sur les soutiens spécialisés, ce qui n'est pas le cas des commandants de BdD (ComBdD) (*cf. infra*). Dans l'armée de terre, la mutualisation des fonctions de soutien relevant précédemment des chefs de corps de chaque unité a constitué, selon les observateurs unanimes, un véritable « choc culturel » ; le ministère évoque d'ailleurs le poids d'un « *héritage* » de plusieurs décennies d'un soutien commun peu interarmisé ».

Le rapporteur observe que le calendrier de la mise en place des BdD est vu par certains observateurs comme précipité. En effet, **l'informatisation et l'harmonisation des procédures sont présentés par le ministère comme des leviers de performance pour les BdD, mais on peut regretter que les systèmes d'information et de communication idoines n'aient pas été déployés dès la création des BdD.**

De même, la concomitance de la création des BdD et des importantes déflations d'effectifs n'a pas ménagé beaucoup de « tuilage » entre l'organisation préexistante. Les dysfonctionnements du logiciel de paiement Louvois et de son « éco-système » constituent l'exemple le plus marquant – peut-être le plus extrême – des difficultés que peut engendrer une réorganisation ambitieuse sans possibilité de retour, même temporaire, à l'organisation préexistante. Pour le cas des BdD, le ministère reconnaît que les « importantes déflations » dans la chaîne des soutiens ont été « *conduites en avance de phase sur les gains attendus en organisation et en performance* », et que « *ce déphasage est à l'origine d'une surcharge de travail pour le personnel du soutien afin d'éviter toute rupture de la mission* ».

(1) Restitution annuelle et mensuelle des situations d'engagement.

(2) Cour des comptes, relevé d'observations définitives n° 71494, « le bilan à mi-2014 de la mise en œuvre des bases de défense et de la réforme des soutiens », 12 décembre 2014.

b. L'effet de la « mise sous tension » des crédits des BdD

Il ressort toutefois des travaux du rapporteur que davantage que la création des BdD en elle-même, c'est la « mise sous tension » de leurs crédits de fonctionnement et d'investissement dès 2011 qui a pu se traduire par des pertes de qualité du service rendu. Le ministère reconnaît d'ailleurs que « *l'enveloppe budgétaire allouée en 2011 aux BdD a généré des déficiences en matière d'entretien locatif de l'infrastructure de nombreuses bases et le financement du renouvellement de certains matériels n'a pu être assuré (mobilier, matériels de restauration...)* ».

Le rapporteur souligne cependant que de l'avis unanime des observateurs, les commandants d'unités et les ComBdD se sont attachés à limiter les pertes de qualité du service rendu. Il est notable, d'ailleurs, que les OPEX qui se sont succédées à un rythme soutenu depuis la création des BdD, comme l'opération Sentinelle plus tard, n'ont pas pâti de défaillances de la chaîne des soutiens.

Il n'en demeure pas moins que la situation des soutiens s'est rapidement avérée dégradée. En témoignent notamment deux faits.

D'une part, dès 2013, le ministère a dû charger le centre d'audit des armées (C2A) d'une vaste étude des besoins budgétaires des BdD. Le C2A a évalué le « *socle budgétaire juste et suffisant* » des bases à 770 millions d'euros par an, soit 130 millions d'euros de plus que ce qui avait pu être consommé en 2011. Le C2A a ainsi confirmé le constat fait peu avant par nos collègues sénateurs ⁽¹⁾, qui dénonçaient une « *impasse budgétaire* » du même montant, représentant 20 % à 25 % des crédits de soutien des BdD.

D'autre part, fin 2013, le ministère de la Défense a dû élaborer un « plan d'urgence » pour les bases de défense, ouvrant 30 millions d'euros de crédits destinés à améliorer les conditions de travail en base de défense. Trois catégories de dépenses ont été privilégiées : l'amélioration et l'entretien du cadre de vie et de travail (réparations urgentes, entretien et rénovation des bâtiments) ; achats de proximité touchant à la vie quotidienne (fournitures, pièces détachées, ameublement) ; dépenses de transport. Une deuxième enveloppe du même montant a dû être engagée, en surplus, quelques mois plus tard, en vue d'améliorer la condition du personnel (on parle de « plan CONDIPERS »).

B. UN SCHÉMA D'ORGANISATION QUI TARDE À SE STABILISER

Le rapporteur observe que le modèle des bases de défense a continuellement et considérablement évolué depuis sa conception, en 2009, jusqu'à sa dernière évolution en date, le 1^{er} septembre 2014.

(1) Sénat, « *Bases de défense : une réforme à conforter* », rapport d'information n° 660 (2011-2012) de MM. Gilbert Roger et André Dulait, juillet 2012.

1. Des interrogations sur la « carte » des BdD

Le nombre de BdD est d'autant moins élevé que leur périmètre géographique est large, et que le nombre d'unités qu'elles soutiennent est élevé. Ainsi, comme le notaient nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Damien Meslot dans un récent rapport d'information⁽¹⁾, le maillage territorial des BdD « est le résultat d'un compromis entre, d'une part, la recherche d'économies d'échelle – d'autant plus importantes que le nombre d'unités soutenues est élevé – et, d'autre part, le maintien d'une proximité géographique raisonnable entre les unités et leur base de défense de rattachement – qui limite les possibilités d'extension des bases, sauf à organiser de coûteux transferts d'unités ».

Initialement, il était prévu de créer 90 BdD. On retenait alors comme critère de délimitation de leur aire de responsabilité une distance de 30 kilomètres au plus entre les unités et le siège de la base.

Puis ce critère a été assoupli : on a retenu une durée de déplacement d'une heure et demie au maximum. Cet assouplissement a permis de réduire le nombre de BdD à 60, dont 51 en métropole – leur nombre est passé à 61 le 1^{er} janvier 2015, avec la création d'une BdD pour les forces françaises en Côte d'Ivoire. En effet, comme l'explique le rapport précité, « le modèle des bases de défense a fait l'objet d'expérimentations conduites en 2009 sur 11 bases, puis de rodage sur 18 bases « pilotes » en 2010 », expériences qui « ont démontré l'intérêt d'agrandir le périmètre géographique des bases de défense afin qu'elles intègrent davantage d'unités que prévu initialement, ce qui permet de bénéficier d'économies d'échelle en mutualisant les moyens qui étaient consacrés au soutien au niveau de chaque unité ». Il s'agissait ainsi de réduire le nombre des BdD dites « de type 1 », au sens où elles ne soutiennent qu'une formation majeure, et de favoriser les bases dites « de type 2 » ou « de type 3 ».

La Cour des comptes relève toutefois que cette « carte des BdD » recèle des incohérences préjudiciables à l'atteinte des ambitieux objectifs d'économies fixés. Dès 2011, la Cour, par un référé n° 60366, avait plaidé en faveur d'une réduction du nombre des bases de défense à une vingtaine, au motif que « la trop faible taille des bases de défense, dont les périmètres ont parfois été définis selon des critères relevant davantage de l'aménagement du territoire que des nécessités de la défense nationale », « offre des perspectives de mutualisations limitées ». Les magistrats de la Cour des comptes entendus par le rapporteur ont précisé que leur recommandation rejoignait celle de l'Inspection générale des armées, et que des BdD ayant un large périmètre auraient pu se voir confier des délégations plus larges, par exemple en matière de marchés, l'idée qu'un marché centralisé à dimension nationale apportant des prix toujours plus bas s'avérant souvent fausse en pratique. En tout état de cause, ils ont souligné que la carte des BdD présente toujours des incohérences :

(1) Rapport d'information n° 1353 sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, fait par Mme Geneviève Gosselin et M. Damien Meslot, septembre 2013.

– si les soutiens communs, relevant désormais du service du commissariat des armées, sont organisés suivant une logique de proximité, ce n’est pas le cas des soutiens spécialisés. Ainsi, le service d’infrastructures de la défense (SID) concentre ses activités de production à l’échelon régional, au sein de ses établissements (ESID), ne maintenant au niveau des BdD que des unités (USID) en charge des seules activités de maintenance. De même, la direction interarmées des réseaux d’infrastructure et des systèmes d’information de la défense (DIRISI) a déployé une organisation de soutien privilégiant le soutien à distance *via* ses 24 centres techniques nationaux (CTN), et n’a déployé que 39 centres locaux (les CIRISI) : 21 BdD en sont donc dépourvues. Enfin, le projet de service du service de santé des armées (SSA) pour 2020 prévoit une concentration de l’organisation territoriale de la médecine des forces, aujourd’hui structurée par 55 centres médicaux des armées « *par la création des CMA régionaux, couvrant le périmètre de plusieurs bases de défense* », et ce dans le but explicite de « *trouver pour les CMA une place cohérente* » non seulement « *dans l’organisation de la défense* » mais aussi dans celles « *de la gendarmerie, et des territoires de santé* »⁽¹⁾ ;

– certaines BdD sont trop petites pour permettre une mutualisation efficace. En effet, alors que le ministère de la Défense a tiré des expérimentations menées en 2009 et 2010 la conclusion que l’organisation en BdD n’apportait des gains qu’à partir de 2 000 à 2 500 personnels soutenus, en 2014, 11 BdD avaient encore un effectif soutenu inférieur à 2 500 personnes ;

– il existe une dizaine de cas où des BdD proches les unes des autres pourraient être regroupées avec des temps de parcours inférieurs à deux heures entre le soutenant le soutenu. Selon les réponses du ministère de la Défense à la Cour, des études seraient d’ailleurs menées en vue d’évaluer la pertinence de tels rapprochements, par exemple entre les BdD d’Île-de-France et de Montlhéry, ou entre celles de Belfort et de Besançon.

2. Deux logiques opposées qui prennent tour à tour le dessus : la synthèse locale des besoins et l’organisation « de bout en bout »

Initialement, la création des BdD s’inscrivait dans une réforme de la chaîne des soutiens qui visait à faire une large place à l’arbitrage local des besoins, afin d’optimiser le service rendu aux formations soutenues. Cet équilibre a été déplacé avec la réorganisation de la chaîne suivant une logique dite « de bout en bout », le 1^{er} septembre 2014. Il est certainement trop tôt pour former un avis sur la performance du nouveau système ; mais aux yeux du rapporteur, il faut cependant souligner l’importance du changement ainsi opéré.

a. Une logique de synthèse locale des besoins, prévalente en 2009

Le modèle initial de la réforme qui a conduit à créer les BdD – sur lequel beaucoup a déjà été écrit – est présenté par l’encadré ci-après.

(1) Unités territoriales de base de la carte sanitaire civile.

Schéma d'organisation des soutiens de 2009 à 2014

Telle que généralisée en 2011, le schéma général d'organisation des soutiens comprenait :

- Au niveau national :
 - au sein de l'état-major des armées, le sous-chef d'état-major « soutien » appelé « commandant interarmées du soutien » (COMIAS) ;
 - le « centre de pilotage et de conduite du soutien » (CPCS), structure sur laquelle s'appuie le COMIAS pour préparer les budgets des BdD, coordonner leur activité avec les autres soutiens, et fournir les capacités nécessaires au soutien des forces en OPEX.
- À un échelon intermédiaire :
 - cinq « états-majors de soutien défense » servant de relais entre le CPCS et les BdD, sans toutefois avoir d'autorité hiérarchique sur elles ;
 - des plateformes de mutualisation de services ou d'expertise, qui fournissent des soutiens spécialisés, comme les ESID et les plateformes achats-finances (PFAF).
- Au niveau local :
 - 60 BdD dont neuf outre-mer, comportant chacune un GSBdD qui assure l'administration générale et du soutien commun (AGSC) ;
 - auprès de chaque base de défense (ou presque), plusieurs entités locales des services centraux de soutien spécialisé, comme les CMA, les USID et les CIRISI, ainsi que les antennes locales du service des essences des armées (SEA), du service interarmées des munitions (SIMu), de l'action sociale des armées (ASA), de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), etc.

Les soutiens spécifiques de milieu n'entraient pas dans le périmètre des BdD. Comme l'explique le ministère, la spécificité des compétences requises pour le soutien des matériels employés en opération nécessite une organisation particulière. C'est pourquoi le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements militaires des armées, directions et services est demeuré organisé selon une logique de milieu (terrestre, naval ou aéronautique), sous la responsabilité des chefs d'état-major d'armée – par délégation du chef d'état-major des armées. Les forces bénéficient pour ce faire de l'appui des maîtrises d'ouvrage déléguées que sont la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT), le service de soutien de la flotte (SSF) et la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD).

De même, la direction générale de l'armement (DGA) n'est que très partiellement « embasée ». Selon les explications de la Cour des comptes, le fait qu'une large partie du soutien de ses établissements ait déjà été externalisée au moment de la conception de la réforme a rendu contre-productif l'inscription de la DGA dans le système des BdD : il aurait alors fallu résilier les contrats d'externalisation, tout en imposant aux BdD de trouver une organisation adaptée aux spécificités des établissements de la DGA.

Ainsi, dans le schéma retenu en 2009 et déployé sur l'ensemble du territoire en 2011, chaque ComBdD était à la fois :

- le responsable de l'AGSC, investi à ce titre d'une autorité hiérarchique sur le GSBdD, et de la responsabilité d'une unité opérationnelle du BOP « soutien des forces » ;

- l'autorité de coordination et d'arbitrage au niveau local de l'action des services de soutien spécialisés.

b. Une logique d'organisation « de bout en bout » des chaînes de soutien, prévalente en 2014

i. Un choix clair entre deux modèles

Après trois ans de fonctionnement du premier modèle d'organisation des BdD, un large consensus s'est dégagé pour considérer que la mise en œuvre du plan de déflation supplémentaire prévu par la LPM 2014-2019, censé porter pour l'essentiel sur les soutiens, ne pourrait être menée à bien sans une nouvelle réorganisation de la chaîne des soutiens qui, de nouveau, devait à la fois réduire ses effectifs et gagner en efficacité. À ce moment, deux modèles d'organisation étaient envisageables :

– l'approfondissement de la logique de responsabilisation des ComBdD qui avait inspiré la réforme de 2009, qui aurait consisté à élargir les compétences des ComBdD aux soutiens spécialisés et à leur confier davantage de marges de manœuvre financière ;

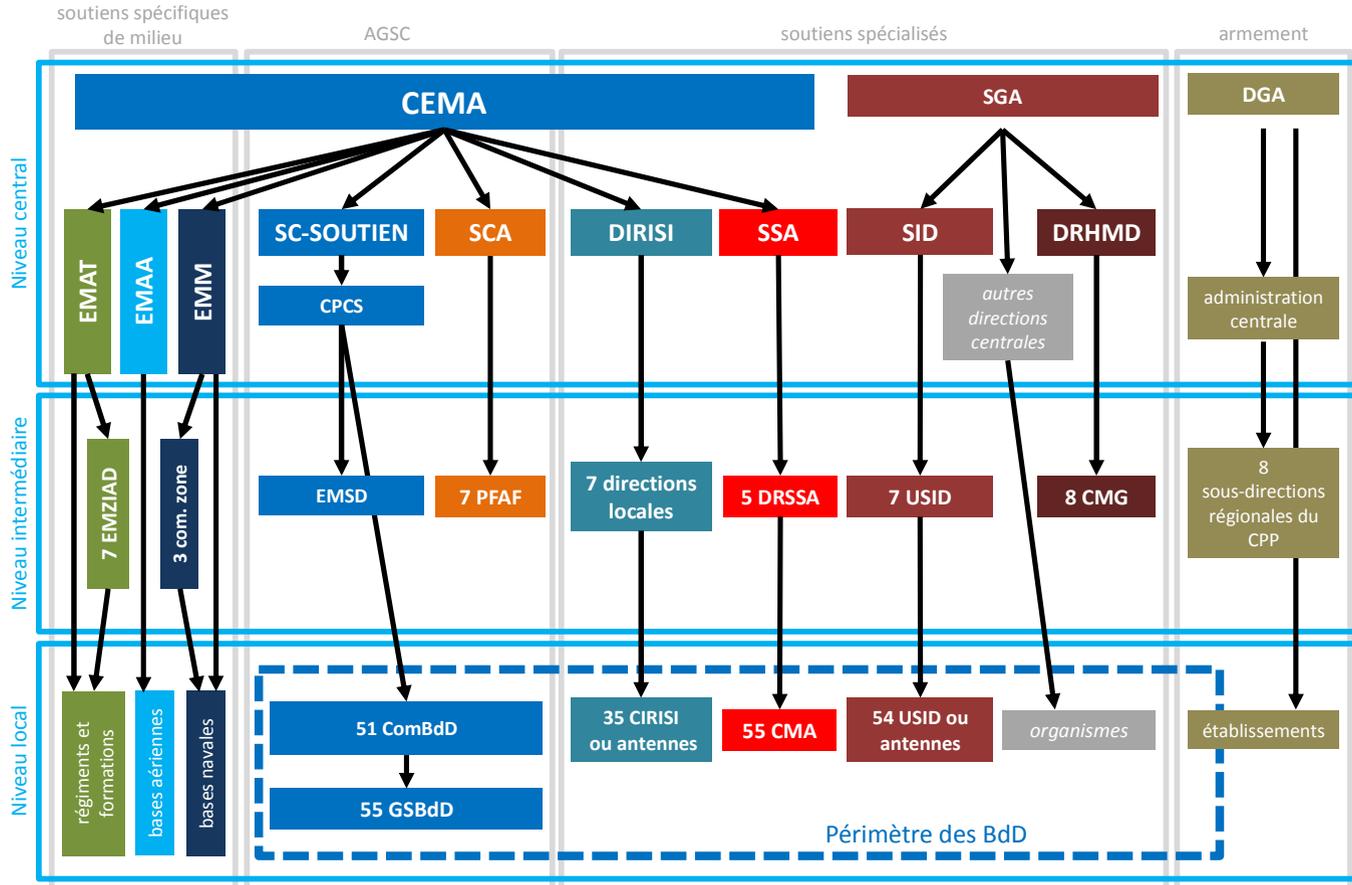
– la recherche d'une professionnalisation accrue de chaque fonction de soutien, qui passe par un renforcement des « têtes de chaîne » nationales, appelées à piloter « de bout en bout » leurs chaînes de soutien.

Si la Cour des comptes plaidait en faveur de la première option dès 2011, le ministère a fait le choix en 2013 de privilégier la seconde, et une organisation « de bout en bout » a été généralisée à toutes les chaînes de soutien le 1^{er} septembre 2014. Ce nouveau modèle d'organisation et de pilotage des soutiens a été mis en place au 1^{er} février 2014 dans une phase de préfiguration de la nouvelle chaîne fonctionnelle au sein de 17 BdD, avant d'être généralisé ensuite au 1^{er} septembre 2014 à l'ensemble des bases et traduit dans l'organisation des chaînes hiérarchiques.

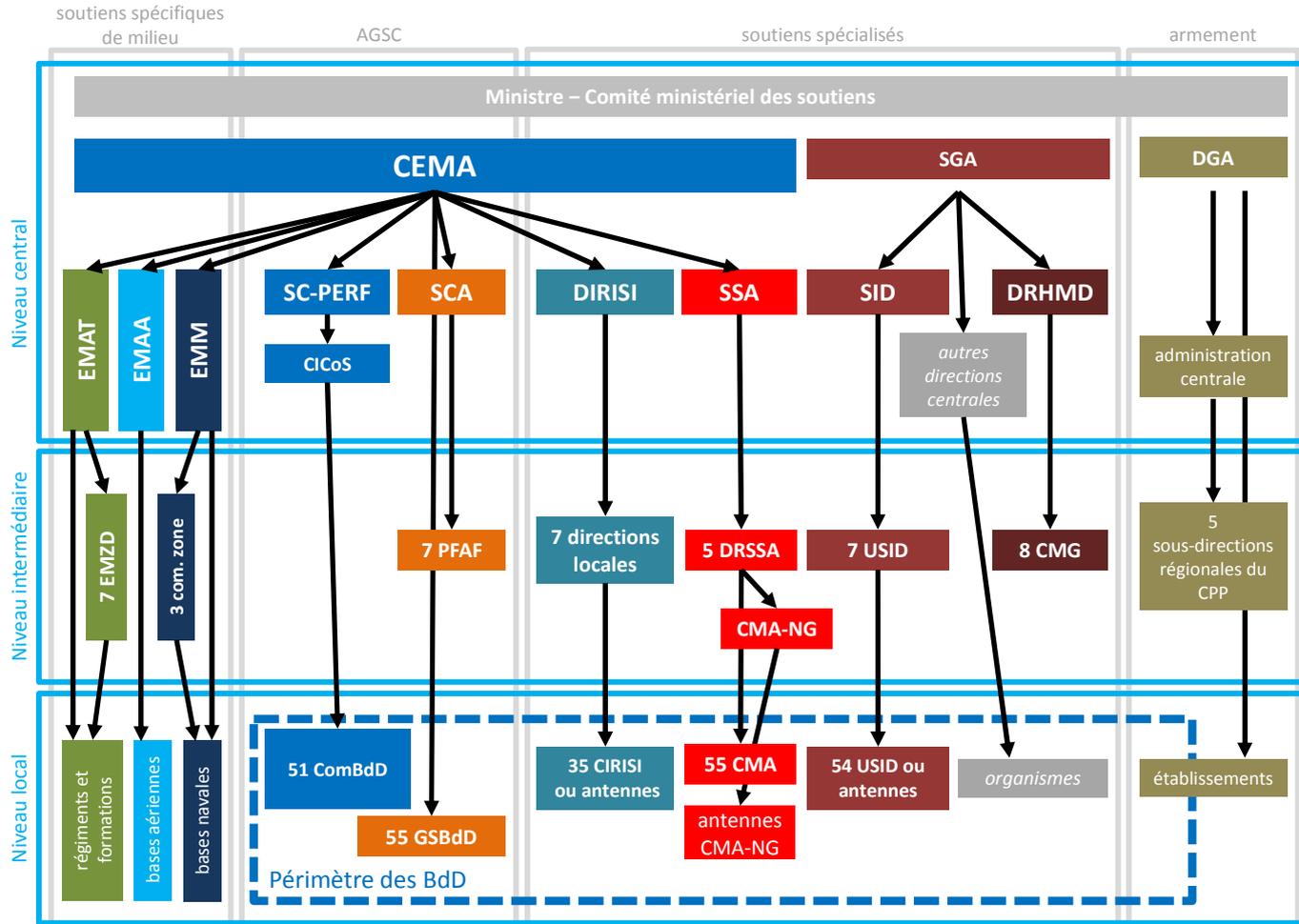
De plus, selon les informations fournies au rapporteur au cours de son déplacement auprès de la BdD de Toulon, la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRHMD) envisagerait de réorganiser suivant une logique « de bout en bout » la gestion des personnels civils. Ainsi, les bureaux de gestion du personnel civil des BdD pourraient passer sous l'autorité hiérarchique des centres ministériels de gestion (CMG), échelons régionaux de la DRHMD.

Les schémas et l'encadré ci-après présentent les modalités de cette transformation.

SCHEMA SIMPLIFIE DE L'ORGANISATION DES SOUTIENS : 2011-2014



SCHEMA SIMPLIFIE DE L'ORGANISATION DES SOUTIENS : 2011-2014



SC-PERF : sous-chef d'état major « performance et synthèse » ; SC-SOUTIEN : sous-chef d'état major « soutiens » ; CICoS : centre interarmées de coordination du soutien, créé à la suite de la suppression du centre de pilotage et de conduite des soutiens (CPCS) ; EMAT : état-major de l'armée de terre ; EMM : état-major de la marine nationale ; EMAA : état-major de l'armée de l'air ; EMZIAD : état-major de zone interarmées de défense, y compris les bureaux de soutien infrastructures (BSI) transférés à la suppression des états-majors de soutien de la défense (EMSD) ; Commandants de zone maritimes : Méditerranée, Atlantique, Manche et Mer du Nord ; ComBdD : commandant de base de défense ; GSBdD : groupement de soutien de base de défense ; CPP : centre de prestations de proximité des ressources humaines de la DGA ; PFAF : plate-forme achats finances ; DIRISI : Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense ; CIRISI : Centre Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Information de la défense ; DRSSA : direction régionale du Service de santé des armées ; CMA : centre médical des armées ; CMA-NG : centre médical des armées de nouvelle génération (soutenant plusieurs BdD) ; SID : Service des infrastructures de la Défense ; ESID : établissements du SID ; USID : unités de soutien de l'infrastructure de la Défense.

La nouvelle chaîne interarmées de coordination des soutiens

La validation du plan de transformation de l'organisation du soutien par le comité exécutif ministériel (COMEX) le 9 décembre 2013 s'est traduite concrètement par :

– la mise en place d'une gouvernance ministérielle des soutiens s'appuyant sur un **comité ministériel des soutiens** (CMS) qui rassemble le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration, le chef du contrôle général des armées et les trois chefs d'état-major d'armée ;

– la rénovation des instances de pilotage, notamment des **conseils de gestion des services interarmées**, sous l'autorité du CEMA et du SGA ;

– l'instauration d'une **responsabilité de « bout en bout » des opérateurs de soutien sur leur domaine de compétence**. Chaque service est ainsi responsable de l'ensemble des prestations de soutien relevant de son domaine, de la conception à la réalisation. Ceci implique notamment l'autorité hiérarchique du SCA sur les groupements de soutien de bases de défense (GSBdD) pour le soutien commun et du service d'infrastructure de la défense (SID) sur les régies infrastructure pour la maintenance légère ;

– la création du centre interarmées de coordination du soutien (**CICoS**), organisme interarmées qui succède au CPCS, dont les attributions sont recentrées sur le commandement des COMBdD, la coordination des opérateurs, l'amélioration du soutien, ainsi que l'évaluation de la performance et de la relation entre souteneurs et soutenus ;

– le **recentrage du rôle des ComBdD** sur l'arbitrage et la hiérarchisation des besoins, la coordination des acteurs locaux, et l'évaluation de la qualité du service rendu aux formations et organismes soutenus ;

– la création des **états-majors de zone de défense** (EMZD) en lieu et place des états-majors de soutien de défense (EMSD) et des états-majors interarmées de zone de défense (sauf ceux de Lille et de Marseille qui sont maintenus). Les EMZD assurent les fonctions de soutien spécialisé strictement nécessaires au niveau zonal. Ils ne constituent pas un échelon travaillant au profit du CICoS (hors infrastructures) ou du SCA ;

– les GSBdD ont été transférés au SCA et les régies infrastructures au SID.

Source : état-major des armées.

ii. Une rupture relativisée par les principaux acteurs du ministère

Pour le vice-amiral d'escadre Philippe Coindreau, sous-chef « performance » de l'état-major des armées, la réorganisation opérée en 2014, tendant à transformer la chaîne interarmées des soutiens (COMIAS-CPCS-BdD) en une « *chaîne interarmées de coordination des soutiens* », s'inscrit dans la continuité de la réforme de 2009 dont elle constitue une nouvelle phase :

– phase 1, en 2011-2014 : mise en œuvre des BdD portant mutualisation, sur une aire géographique donnée, des soutiens au profit des formations et organismes du ministère situés dans leur périmètre ;

– phase 2, à partir de 2014 : une nouvelle dynamique de recherche de la performance a conduit à la mise en œuvre d'une logique d'optimisation globale par « métier » et à la consolidation du contrôle « de bout en bout » des services de soutien communs et spécialisés sur leur chaîne « métier ». Pour l'amiral, en s'appuyant sur l'harmonisation des processus, la professionnalisation des structures et des personnels tout en étant accompagnée du déploiement de systèmes d'information plus adaptés, cette seconde phase ouvre un gisement supplémentaire d'économies attendues de la création des BdD.

Pour le sous-chef « performance », en étendant au domaine de l'AGSC la logique « de bout en bout » prévalant pour les soutiens spécialisés, ce modèle permet ainsi « *une continuité et une cohérence de l'expertise du haut en bas de la chaîne concernée* ». Le directeur central du service du commissariat des armées a lui aussi fait valoir que l'application d'un schéma de responsabilisation « de bout en bout » de la chaîne de l'AGSC s'inscrivait dans une tendance longue de l'évolution de l'organisation des soutiens, qui a vu :

– dès 1991, le renforcement de l'autonomie du service de SSA par le transfert à son administration centrale d'organismes auparavant régionaux ;

– en 2003, la création de la DIRISI, qui « *s'inscrit dans une logique de maîtrise « de bout en bout »* » de la fonction SIC ;

– en 2005, celle du SID et sa réorganisation en 2008 en un réseau territorial unique à compétence interarmées (en lieu et place des établissements hérités des anciens services d'infrastructure de chaque armée).

iii. Les objectifs de la réforme pour l'AGSC

Comme l'a expliqué au rapporteur le général Jean-Marc Coffin, directeur central du service du commissariat des armées, cette réorganisation vise à permettre au SCA de « *concilier ce qui paraissait de prime abord difficilement conciliable : poursuivre les efforts de rationalisation tout en préservant un soutien AGSC de qualité* ». Pour lui, l'application du bout-en-bout à l'ensemble des soutiens, non seulement spécialisés mais aussi communs, répond à une logique de responsabilisation.

Aussi, pour le général Jean-Marc Coffin, « *appliquer la logique du bout-en-bout à l'AGSC permet au soutien commun de rallier le « droit commun » de l'organisation des soutiens et de s'inscrire dans une démarche éprouvée de responsabilisation des directeurs de service, permettant de concilier optimisation et professionnalisation* ».

La nouvelle organisation des soutiens communs vise ainsi, explicitement, à répondre à la contraction des moyens, qui peut entraîner un déficit de ressources locales par rapport au besoin. En effet, selon les explications du directeur central du SCA, le service est désormais en mesure d'allouer aux GSBdD « *les moyens nécessaires pour faire face aux pics d'activité* », selon un « *principe de mutualisation au niveau national* ». C'est d'ailleurs notamment à cette fin que le SCA a constitué un état-major opérationnel.

S'il ne méconnaît pas tout l'intérêt qu'il y a à professionnaliser les soutiens communs et à en mutualiser les ressources, le rapporteur observe que la rupture du lien hiérarchique existant entre le ComBdD et le GSBdD pourrait, à terme, ouvrir la voie à une remise en cause du principe suivant lequel toute BdD dispose d'un GSBdD qui lui est dédié. En effet, on pourrait imaginer qu'à l'avenir, la recherche de nouvelles économies conduise à mutualiser les moyens des groupements de soutien et, peut-être, à fusionner certains. Ainsi, un même GSBdD pourrait soutenir plusieurs BdD, de la même façon que le SSA envisage, d'ici 2020, que les centres médiaux des armées qui soutiennent aujourd'hui une BdD chacune en soutiennent deux ou trois.

iv. La nouvelle répartition des responsabilités

Dans cette nouvelle organisation, le sous-chef « performance » exerce les attributions du chef d'état-major des armées (CEMA) pour ce qui concerne :

- l'organisation de l'interarmées et l'organisation générale des armées, ainsi que l'élaboration des ordres et directives correspondants, attributions jusqu'alors exercées directement par le CEMA ;

- deux des attributions autrefois exercées par l'officier adjoint au major général des armées : le pilotage de la performance et la coordination de la transformation des armées et de l'interarmées ;

- les questions relatives au soutien des armées de même que celles relatives aux ressources humaines.

Le CICoS, composé d'un état-major et d'antennes en métropole, outre-mer et à l'étranger, regroupant les ComBdD et leur « passerelle » (c'est-à-dire l'équipe de cinq à six personnels qui l'assistent) a vu son activité recentrée sur :

- la coordination des soutiens, notamment la hiérarchisation au plan local des besoins des organismes soutenus en fonction des capacités de soutien ;

- la garantie de la qualité des services rendus en BdD par le pilotage d'un dispositif global de mesure de qualité de service.

Quant aux ComBdD, leur position est décrite par le vice-amiral d'escadre Philippe Coindreau comme étant « *au-dessus de la mêlée* » *soutenants / soutenus* », ce qui rapproche leurs fonctions de celles des centres de service

partagé qui se développent dans toutes les organisations. Le secrétaire général pour l'administration a lui aussi fait valoir au rapporteur que la réforme a clarifié la position du ComBdD dans son rôle de coordination des soutiens : il ne peut désormais plus être vu comme représentant une catégorie de soutiens (l'AGSC) davantage qu'une autre (les soutiens spécialisés).

Il faut rappeler que s'il n'a plus d'autorité hiérarchique sur le GSBdD, le ComBdD conserve trois leviers :

– aux termes d'une instruction ministérielle en date du 18 juin 2014, il demeure responsable d'unité opérationnelle au titre du budget opérationnel de programme 178.68C « soutien des forces ». Le rapport précité de la Cour des comptes indique cependant que la très grande majorité des dépenses financées par ces crédits sont en réalité des dépenses contraintes, notamment dans la mesure où elles financent l'exécution de contrats pluriannuels. Ainsi, le ComBdD n'a en réalité que très peu de marges de manœuvre financières ;

– selon la même instruction, le ComBdD exerce une autorité fonctionnelle sur le bureau « unité opérationnelle » du GSBdD, dont le chef est son conseiller pour l'AGSC. Cette imbrication des responsabilités entre le ComBdD et certains services du GSBdD, si elle contribue certainement à rationaliser les structures, n'apporte pas beaucoup de clarté à la nouvelle organisation ;

– bien que les régies d'infrastructures des GSBdD aient été transférées au SID, le comBdD demeure responsable de l'élaboration du schéma d'infrastructures de la base.

En outre, le ministère a désormais pour politique de renforcer l'autorité des ComBdD en confiant ces fonctions à un officier par ailleurs investi d'un commandement important, suivant une logique de « double casquette ». Ainsi, 23 ComBdD sur 61 sont des officiers généraux, et les 15 ComBdD issus de l'armée de l'air ainsi que les six commandants de BdD de type 1 à dominante « terre » sont présentés par l'amiral Coindreau comme « *des colonels à haut potentiel, également commandants de base aérienne ou de régiment* ». D'après le sous-chef « performance », l'expérience prouve que l'audience et le « poids » du ComBdD, indispensables pour sa mission d'arbitrage et de coordination, augmentent grâce au cumul des fonctions et de leur grade. Cette solution permet également de mutualiser certains états-majors ; le rapporteur a eu l'occasion d'en observer tout l'intérêt à la base de Toulon, où un seul officier général est investi directement de trois fonctions – préfet maritime, commandant de zone maritime et commandant d'arrondissement maritime – et indirectement d'une quatrième, car son adjoint territorial est par ailleurs commandant de la BdD. Ainsi, un seul état-major opère toutes ces fonctions, comme le montre le schéma ci-après.

L'ÉTAT-MAJOR UNIFIÉ DE LA BASE DE TOULON

Fonction	COM BdD	CAM		AO	CZM	AEM
		Appui ministériel	AMT			
Commandement	X	X	X	X	X	X
Pilotage (dont UO BdD)	X		X	X	X	X
Garnison (dont social, logement, JDC)	X		X			
OPS			X		X	X
PRODEF		X	X	X		
RH (dont dialogue social)		X	X			
PMRE (dont NUC)	X	X	X	X		
SOUTIEN (dont urbanisme, domanialité et SIC)	X	X	X			

CAM : commandant d'arrondissement maritime ; AO : activités opérationnelles ; CZM : commandant de zone maritime ; AEM : action de l'état en mer ; PMRE : prévention, maîtrise des risques et environnement ; SIC : systèmes d'information et de communication.

Source : BdD de Toulon.

Pour le rapporteur, la place et le rôle des ComBdD mériteraient d'être étudiés de façon approfondie dans les travaux en cours visant à formaliser le retour d'expérience de l'opération Sentinelle. Il serait en effet utile de savoir précisément si les ComBdD se sont effectivement trouvés en première ligne de la coordination des soutiens, et comment, en la matière, ils se sont articulés avec les états-majors de zone de défense. Cette articulation est naturellement plus facile à Paris, où le gouverneur militaire de Paris commande aussi la BdD ; reste toutefois à savoir précisément ce qu'il en a été en province.

II. ALORS QUE L'ÉVALUATION DE LEUR PERFORMANCE EST ENCORE IMPRÉCISE, LES BASES DE DÉFENSE SONT CONFRONTÉES À DES DÉFIS SÉRIEUX

Le rapporteur constate que les économies permises par l'embasement n'ont pas fait l'objet d'un suivi précisément documenté, ce qui complique l'appréciation de la performance du modèle des BdD. Cette difficulté est d'autant plus regrettable que le système des BdD est confronté, pour les années à venir, à des défis majeurs.

A. L'ÉVALUATION DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LES BASES DE DÉFENSE EST ENCORE IMPRÉCISE

Il ressort des travaux du rapporteur qu'une évaluation précise des économies liées à la création des bases de défense est impossible, qu'il s'agisse des dépenses de titre 2 ou des autres dépenses.

1. S'agissant des dépenses de personnel

La création des BdD ne faisait pas en 2009 l'objet d'un projet fonctionnel spécifique ; elle devait permettre la réalisation des économies attendues dans les différents métiers du soutien commun, pour lesquels les objectifs de déflation fixés en application de la LPM 2009-2014 s'établissaient à 11 917 postes.

Le ministère de la Défense présente les statistiques suivantes :

PERSONNELS DU REO DES GSBDD

	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Total militaires	Civils de catégorie A	Civils de catégorie B	Civils de catégorie C	Total civils	Total général
2011	1 538	7 002	8 472	17 012	190	943	11 287	12 420	29 432
2012	1 506	6 869	8 221	16 596	197	951	11 072	12 220	28 816
2013	1 374	6 872	7 684	15 930	226	890	10 905	12 021	27 951
2014	832	6 476	7 298	14 606	146	758	10 245	11 149	25 755

REO : référentiel des effectifs en organisation.

Source : ministère de la Défense.

La Cour des comptes note toutefois que ces données doivent être lues avec d'importantes précautions :

- lors de la création des BdD, le ministère n'a pas créé de structure administrative robuste chargée du suivi des déflations de postes réalisées par rapport aux objectifs ;

- les suppressions de postes ayant été réalisées sous la responsabilité de chaque organisme du ministère employant les personnels concernés, suivant son propre projet de transformation, les données agrégées de ces différents chantiers ouverts au titre de la RGPP ne correspondent pas avec l'effectif des différentes structures du ministère ;

- les statistiques relatives aux suppressions de postes ne correspondent pas non plus aux plafonds d'emploi présentés dans la documentation budgétaire ;

- l'effectif présenté est toujours un effectif théorique (celui des REO) et non un effectif réel. Ainsi, il ne tient compte ni des postes vacants, ni des personnels en surnombre.

En outre, les suppressions de postes ne se traduisent pas mécaniquement par des gains de masse salariale. Au contraire, il est bien connu désormais qu'entre 2008 et 2013, par un « effet de ciseaux » expliqué en détail par nos collègues Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury dans leur rapport sur le projet de loi de programmation militaire 2014-2019, la défense a perdu 40 000 postes tout en voyant sa masse salariale continuer à croître.

2. S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les travaux de la Cour des comptes montrent que les dépenses de titre 3 des BdD ont été systématiquement surexécutées de 2011 à 2014, comme le présente le tableau ci-après.

CRÉDITS DE L'UNITÉ OPÉRATIONNELLE (UO) « BDD »

	LFI		Exécution		Ecart prévision/exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2011	532 916 000	532 916 000	711 749 381	556 252 536	178 833 381	23 336 536
2012	641 762 000	649 762 000	735 785 097	710 199 926	94 023 097	60 437 926
2013	706 000 000	720 000 000	817 500 000	743 297 685	111 500 000(1)	23 297 685
2014	849 516 228	738 530 989				
Evolution 2014/2011	59%	39%				

AE : autorisations d'engagement ; CP : crédits de paiement.

NB : L'écart élevé entre la prévision et l'exécution s'explique par la mise en place de crédits supplémentaires en cours de gestion notamment au titre du plan « CONDIPERS » et au titre de contrats d'énergie pluriannuels.

Source : Cour des comptes.

Certes, la surexécution des dotations et la progression rapide des crédits des BdD s'expliquent en partie par le caractère « volontariste » des dotations fixées dans les premières années de la réforme, et par des effets de périmètre. Dans leur rapport précité, nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Damien Meslot dénoncent d'ailleurs la « sous-dotation budgétaire chronique » des BdD et la « véritable paupérisation » qui en résulte. Cette situation a conduit les gestionnaires des BdD à reporter des charges sur les exercices suivants. Le rapport précité de la Cour des comptes indique d'ailleurs que dans la revue des besoins organisée en vue de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014, 40 millions d'euros sur les 826 millions d'euros de besoins exprimés étaient constitués par des reports de charges de l'exercice précédent.

Il n'en demeure pas moins que reporter des charges ou diminuer des prestations – comme le chauffage ou l'utilisation des autoroutes – ne peut guère être vu comme une politique d'économies structurelles.

Le rapporteur relève néanmoins que, selon les informations du sous-chef d'état-major « performance », les dépenses des BdD par personnel « embasé » sont restées stables, comme le montre le tableau ci-après.

DÉPENSES PAR PERSONNEL SOUTENU PAR LES BDD

	2012	2013	2014	2015 (prévisions)
Coût par « embasé »	2 432	2 496	2 454	2 475

Source : état-major des armées.

B. LE NOUVEAU MODÈLE DES BASES DE DÉFENSE DEVRA FAIRE FACE À DES DÉFIS SÉRIEUX

Si les BdD se sont mises en place sans rupture dans la fourniture des prestations de soutien, y compris au profit des OPEX, tout en supprimant un nombre significatif de postes, la nouvelle organisation des BdD devra faire la preuve de son efficacité dans un contexte marqué par plusieurs défis.

1. Maintenir la cohérence de la chaîne des soutiens

Comme le note la Cour des comptes, dans un contexte où chaque chaîne de soutien met en œuvre son propre plan de transformation, une organisation « de bout en bout » de l'ensemble des chaînes de soutien présente un double risque :

– créer des doublons : la Cour note par exemple que le transfert des régies d'infrastructures des BdD au SID a donné lieu à des créations nettes de postes ;

– laisser des missions et des dépenses « orphelines », dans le cas, par exemple, où de petits travaux d'électricité seraient nécessaires dans un hangar d'une base de soutien du matériel, si les services de soutien spécifiques de milieu, puis l'échelon local du SID, et enfin le GSBdD renvoient tour à tour l'affaire à une autre de ces trois entités.

Certains observateurs ajoutent qu'il ne faudrait pas qu'à terme, au sein même du SCA, qui pilote aujourd'hui plusieurs chaînes de soutien et en professionnalise les acteurs, les différentes filières de soutien ne viennent à se cloisonner. Le rapporteur tire cependant de ses échanges avec le général Jean-Marc Coffin l'impression que la direction centrale du SCA accorde une attention particulière à la coordination des soutiens.

Pour prévenir ces risques, un dispositif robuste de coordination est nécessaire. Aux yeux de la Cour, les ComBdD ne disposent pas de l'autorité hiérarchique et des marges de manœuvre budgétaires pour ce faire, et le recours au comité ministériel des soutiens, instance nationale, est disproportionné pour des cas comparables à l'exemple donné plus haut.

Le vice-amiral d'escadre Philippe Coindreau a fait valoir au rapporteur que la convergence des plans de transformation des services et directions interarmées du soutien est assurée par plusieurs moyens complémentaires :

– un corpus de directives et de pilotage annuel (plan stratégique et ordres aux armées, directions et services) ;

– le dialogue de commandement et le contrôle de la performance dans le cadre des conseils de gestion de chaque service de soutien (COGES), qui établit le contrat triennal d'objectifs et de performances (COP) du service ;

– un « *travail coopératif permanent* » par des instances de concertation dotées de pouvoir décisionnel, comme le comité exécutif (COMEX) du ministère, le comité pour la conduite du changement (C4) et le comité ministériel des soutiens (CMS).

Le directeur central du SCA a quant à lui expliqué au rapporteur que la conciliation entre la logique « de bout en bout », que l'on pourrait qualifier de verticale, et la logique « horizontale » des bases de défense repose, notamment, sur des outils de suivi (les contrats d'objectifs et de performance des services subordonnés au chef d'état-major des armées) et sur une « comitologie » :

– au niveau central, une « comitologie de niveau ministériel » (comité exécutif, comité de coordination de la conduite du changement et comité ministériel des soutiens) doit assurer la gouvernance d'ensemble de la réforme. Elle est relayée par des instances spécifiques de suivi des projets de transformation au sein des directions et services concernés ;

– au niveau local, le ComBdD a lui aussi une intense activité de comitologie, comme a pu le confirmer au rapporteur le contre-amiral Bernard Velly, ComBdB à Toulon. Le principal organe en est le comité de coordination de la base de défense ⁽¹⁾, qui regroupe les autorités responsables des entités soutenues et les chefs des services de soutien locaux.

Pour le général Jean-Marc Coffin, cette organisation « reste en phase de consolidation », mais elle a été « *positivement éprouvée, en 2014 et 2015, par une activité opérationnelle inédite* » – notamment l'opération Sentinelle – qui a exigé « *une coordination réactive et agile des soutiens* ».

Pour le rapporteur, **il convient de veiller à ce que les fonctions de ComBdD, surtout si elles sont appelées à ne plus être exercées qu'en complément d'un autre commandement, ne soient excessivement « embolisées » par une comitologie définie au niveau national ; un certain degré de souplesse dans l'organisation de la concertation soutenant/soutenant, soutenant/soutenu et soutenu/soutenu peut être utile. En outre, dans un système de responsabilisation « de bout en bout » des chaînes de soutien, il convient d'éviter la tentation d'un centralisme excessif en confiant aux responsables territoriaux des différentes chaînes de soutien un degré suffisant de délégation, afin d'éviter un engorgement des structures centrales d'arbitrage.**

2. Maintenir la qualité du service rendu

Le CICoS est responsable de la mise en œuvre d'une fonction « qualité de service rendu » rénovée (QSR NG). À ce titre, il a mis en place une démarche de suivi de la qualité du service rendu, centrée sur l'utilisateur, qui permet une

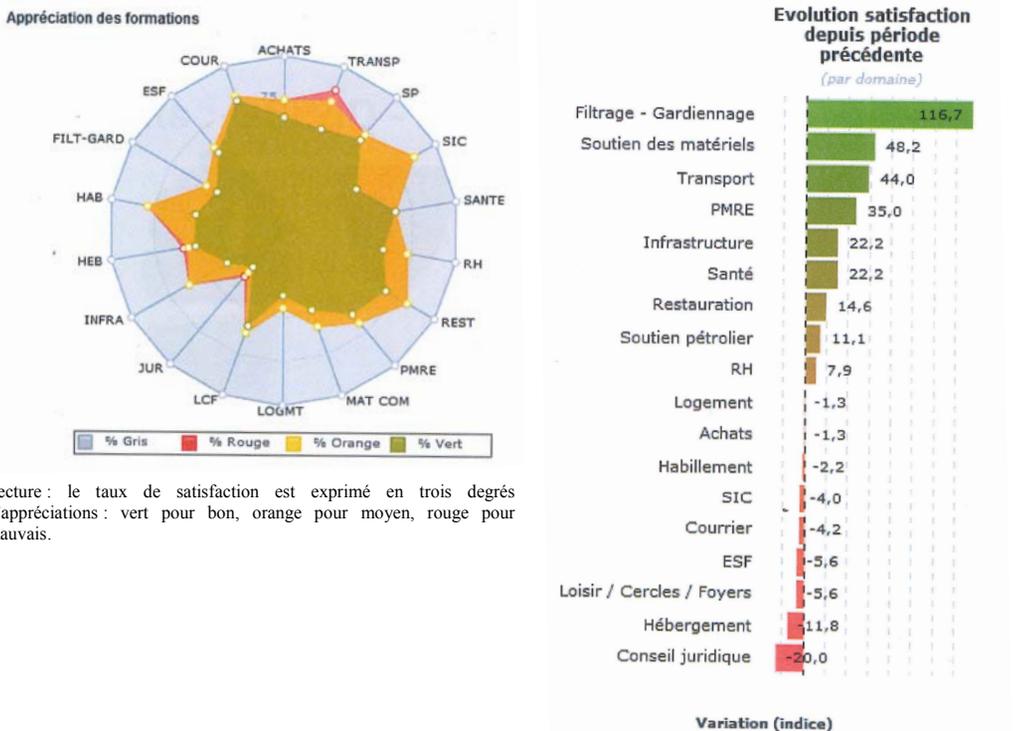
(1) Institué par l'instruction ministérielle n° 144/DEF/EMA/SC-SOUT/NP du 18 juin 2014 relative aux missions et attributions du commandant de base de défense.

remontée des informations par site et par domaine de soutien. Tous les mois, chaque ComBdD établit un compte rendu de sa vision par domaine de soutien, faisant ressortir les points durs et bloquants.

En parallèle, l'analyse des différents rapports sur le moral des armées et services fait état d'une situation contrastée, avec des forts indices de satisfaction et d'insatisfaction selon les fonctions de soutien considérées. Selon le ministère de la Défense, les facteurs d'insatisfaction majeurs se focalisent sur les défaillances du système de paiement de la solde, la fréquence et l'ampleur des transformations de cette chaîne interarmées des soutiens (qui créent un sentiment de perte de repères), les contraintes budgétaires et en personnel, ainsi que sur le sentiment de dégradation des conditions matérielles de travail.

Lors de son déplacement auprès de la BdD de Toulon, le rapporteur a pu constater que les outils de QSR-NG faisaient l'objet d'un suivi détaillé et précis. En effet, les commandants de formations soutenues évaluent tous les trois mois la qualité du service rendu par la BdD suivant un questionnaire détaillé, et le ComBdD est tenu d'expliquer au CICoS l'évolution de ces indicateurs.

INDICATEURS DE QUALITÉ DU SERVICE RENDU AU SEIN DE LA BDD DE TOULON



Lecture : le taux de satisfaction est exprimé en trois degrés d'appréciations : vert pour bon, orange pour moyen, rouge pour mauvais.

Source : BdD de Toulon.

Le rapporteur a pu constater que la création des BdD avait constitué un tel changement, et intervenait dans un tel contexte de contraintes budgétaires, que l'appropriation de la réforme par les personnels du ministère avait été, pour le moins, lente. Des actions de communication interne seront assurément nécessaires pour que les personnels s'approprient le nouveau modèle d'organisation des BdD, concomitant avec la transformation de la plupart des chaînes de soutien.

3. Soutenir à moyen constants la remontée de puissance des forces

a. Un effet de ciseaux entre moyens des soutiens et nombre de soutenus

L'actualisation dès 2015 de la LPM 2014-2019 prévoit une réduction bienvenue des cibles de déflation imposées au ministère, ouvrant la voie à une remontée en puissance des forces armées, particulièrement de l'armée de terre.

Cette remontée en puissance devrait donc se traduire par une hausse du nombre de « soutenus », au moins par rapport aux effectifs-cibles de 2013. Or les responsables de la direction du budget ont indiqué aux rapporteurs que lors des travaux d'élaboration du projet de loi actualisant la LPM, le ministère de la Défense n'avait pas exprimé le besoin de ressources humaines ou financières supplémentaires en matière de soutiens communs et des soutiens spécialisés : le seul sujet abordé concernait les soutiens opérationnels. On peut dès lors en conclure que c'est à moyens à peu près constants que la chaîne des soutiens devra prendre en charge un effectif accru de « soutenus ».

Dans trois filières au moins, les besoins devraient être croissants :

– en matière d'habillement, la remontée en puissance des effectifs de l'armée de terre a une conséquence directe sur la charge logistique ;

– s'agissant de la « gestion de base vie », selon le ministère, les premières études mettent en exergue l'impact de l'actualisation de la LPM sur la fonction « transport de personnes ». La remontée en puissance de l'armée de terre se traduit en effet par des mouvements de personnel complexes : recruté et dirigé vers son unité, le militaire est ensuite envoyé en centre de formation initiale (CFIM) avant de regagner sa formation ; il pourra par la suite être muté. Aussi, « *la ressource actuelle en véhicules de transport en commun et en conducteurs entraînera des tensions sur les flux* » ;

– concernant la fonction « restauration, hébergement et loisirs », le ministère indique qu'un besoin se fait sentir à partir de la prise en charge de 50 militaires supplémentaires au sein d'un régiment, et de 100 militaires au sein des CFIM, car chacune de ces tranches appelle la mise en place d'un emploi dédié au sein du GSBdD.

b. De nouveaux chantiers de modernisation

i. Le projet du service du commissariat des armées

Le SCA a d'ores et déjà défini une politique d'amélioration de la performance des filières de soutien placées sous sa responsabilité, dont l'encadré ci-après présente les grandes orientations. Ces orientations visent à la recherche d'économies dans le cadre d'un mandat fixé par le ministre, mandat qui exclut toute baisse de la qualité du service rendu.

Les orientations principales retenues par le SCA

- La professionnalisation des métiers de l'AGSC

Le SCA est chargé de définir les besoins en formation du personnel qui lui est affecté et est désormais l'opérateur de la formation dans les domaines de l'AGSC : il doit ainsi « *former au juste besoin, au juste moment et au juste coût* ».

- **L'harmonisation des pratiques** des GSBdD

Le SCA voit dans l'harmonisation des dispositifs un des outils de rationalisation du service et met en œuvre une politique d'harmonisation des structures et des normes qui vise :

– les organisations : la première étape du plan de transformation du SCA a concerné la direction centrale et les centres experts, et s'est concrétisée principalement par la mise en place de filières de soutien répondant à un même schéma organisationnel. Dans un deuxième temps (2016-2018), l'organisation des GSBdD sera optimisée ;

– les normes : la politique ministérielle d'harmonisation des normes vise, en particulier, l'habillement, la restauration, l'hébergement et les droits individuels ;

– les offres de services (*via* la mise en œuvre de politiques interarmées et la conclusion de contrats de service).

- Les systèmes d'information et de communication (SIC)

L'effort de rationalisation des systèmes d'information et de gestion se poursuit, portant en particulier sur les **systèmes d'information logistiques** (SIL). Les dispositifs actuels, hérités des armées, ne communiquent pas entre eux et ne permettant pas un suivi performant et réactif des stocks et des flux. Les systèmes d'information étant un facteur clef de la réussite de la transformation du SCA, le service a décidé de mettre en œuvre une solution totalement intégrée, en totale cohérence avec le principe du « bout en bout ». Cette décision a pour effet de concentrer les efforts de rationalisation et d'optimisation sur un choix de SIL unique. Le SCA sera ainsi doté d'un outil unique pour assurer la gestion logistique, physico-financière et patrimoniale des biens de son domaine de compétence, réaliser la phase de convergence des systèmes d'information logistique et accompagner la transformation et la montée en puissance du service.

Ce système est entré en production le 12 octobre 2015 avec pour objectif prioritaire le traitement des filières « habillement » et « soutien de l'homme ». Les travaux se poursuivent par ailleurs afin de déterminer comment étendre le périmètre de ce système d'information en intégrant les GSBdD et les autres filières.

- La numérisation

Le SCA a également défini une **politique numérique**, désormais intégrée dans le cadre de la politique de la numérisation du soutien pilotée par l'EMA, avec un directeur de projet spécifique et associant l'ensemble des services interarmées et des armées. Le SCA participe ainsi au projet de portail « relation soutenant-soutenu » (PR2S), piloté par l'état-major des armées. Partant du constat selon lequel l'offre actuelle de prestations de soutien est structurée, par défaut, par canal et par opérateur, le projet PR2S vise à simplifier et à

améliorer la qualité du service rendu en mettant à disposition du soutenu un portail d'accès unique aux prestations de soutien.

En outre, le SCA développe un **système d'information décisionnel** visant à accompagner la transformation du service et la rationalisation de son dispositif de pilotage. Il permettra la restitution des informations au sein d'une plate-forme collaborative unique. Ce dispositif devrait être déployé d'ici à 2018.

Source : service du commissariat des armées.

ii. L'enjeu des systèmes d'information d'administration et de gestion

Le rapporteur souligne l'enjeu que représente le déploiement, longtemps retardé, de systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) performants. Comme le lui a indiqué le secrétaire général pour l'administration, certaines des difficultés que connaissent aujourd'hui les BdD s'expliquent par le fait que le ministère n'est pas parvenu à déployer en temps utiles des SIAG qui soient, d'une part, efficaces et, d'autre part, conçus d'emblée à l'échelle interarmées : trop souvent, les BdD gèrent des systèmes qui n'agrègent qu'imparfaitement les SIAG hérités de l'époque où les soutiens étaient organisés par armée. Selon le SGA, le fait que le ministère ait dû opérer des déflations d'effectifs avant le déploiement des SIAG qui permettaient de gagner en efficience a contribué aux difficultés de fonctionnement des BdD.

Les progrès de la dématérialisation devraient en outre être coordonnés entre les différents services de l'État concernés. S'il ne méconnaît pas la difficulté de tels chantiers, qui a conduit à renoncer à mettre en place un opérateur national de paie, le rapporteur a pu relever des cas dans lesquels une simple coordination des pratiques serait génératrice d'économies. En effet, à titre d'exemple, la directrice du CMG de Toulon lui a indiqué que les efforts de dématérialisation consentis par la Défense ne pourraient produire pleinement leurs effets que si les directions régionales des finances publiques (DRFIP), qui assurent les transferts de crédits de personnels, faisaient les mêmes efforts. Or il semble que, comme l'ont noté certains interlocuteurs du rapporteur *« les Finances n'ont pas été frappées par le choc de la simplification »* : les DRFIP n'acceptent de verser les crédits de titre 2 qu'au vu de justificatifs en papier, certaines exigeant même des relevés d'identité bancaire originaux, et non des copies.

4. Entretenir les emprises du ministère dans un contexte de réinvestissement du territoire national par les armées

a. Gérer la « dette physique » des BdD

La vétusté des infrastructures de la Défense est un constat bien connu ; le rapporteur a pu encore une fois le vérifier sur le terrain, à Toulon. Mais il faut noter que si le niveau de crédits est en cause, les moyens de production du service des infrastructures de la Défense (SID), dans certains cas, le sont aussi.

i. Des budgets très contraints

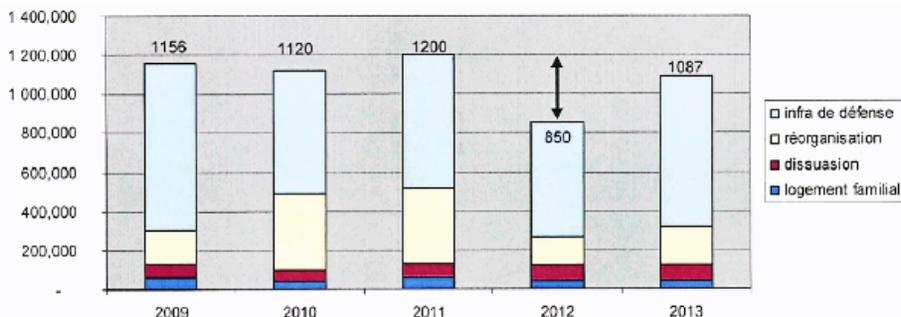
Ce sont en effet les dépenses d'infrastructures qui ont le plus souvent servi de variable d'ajustement des budgets des BbD, comme l'a montré notre collègue Alain Marty dans son rapport pour avis sur les crédits du soutien et de la logistique interarmées pour 2014⁽¹⁾ dont l'encadré ci-après présente certaines conclusions. Par manque de crédits, on a « rogné » sur l'entretien des bâtiments, mais cette tactique n'a qu'un temps : à trop retarder l'entretien des infrastructures, on s'expose à des dépenses de rénovation bien supérieures. Il en résulte une « dette physique », héritée de reports réguliers d'opérations.

Les dépenses d'infrastructures, variable d'ajustement de BbD impécunieuses

Les dépenses d'infrastructures sont marquées par une forte inertie : la programmation s'étale sur plusieurs années, et les engagements juridiques pris au titre des autorisations d'engagement ne donnent lieu à des décaissements de crédits de paiement que par tranches, à mesure de l'avancée des différentes phases des programmes d'infrastructures – phase d'études, phases de construction, phase de réception des travaux. Une fois les programmes engagés, il n'est pas possible pour le ministère de ne pas honorer les échéances de paiement résultant d'engagements juridiques antérieurs. Aussi, lorsqu'une réduction des crédits de paiement est demandée, les mesures de régulation ne peuvent porter que sur les engagements juridiques nouveaux. Or, pour chaque engagement juridique pris en année N, le montant des crédits de paiement est relativement faible : il s'établit en moyenne à 15 %, les 85 % restant des dépenses étant décaissées les années suivantes et pouvant être considérés comme à peu près incompressibles. Il y a donc un effet multiplicateur des mesures de régulation des crédits de paiement sur les engagements juridiques : pour geler une valeur déterminée de crédits de paiement sur un exercice budgétaire, il faut annuler des engagements juridiques pour une valeur à peu près six fois supérieure.

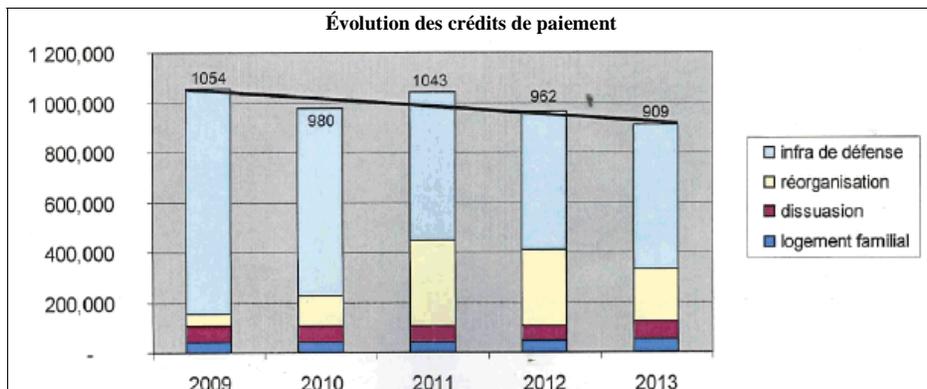
C'est ainsi que lorsque les prévisions de produit de cessions ont été revues à la baisse en 2012, sans pouvoir être compensées par un surcroît de ressources budgétaires et conduisant de ce fait le ministère à devoir réduire de 250 millions d'euros ses crédits de paiement pour 2013, il a fallu réduire de 1,15 milliard d'euros à 800 millions d'euros environ les engagements juridiques pris en 2012.

Évolution des engagements juridiques



Source : ministère de la Défense.

(1) Rapport pour avis n° 1433, tome III, « Défense – soutien et logistique interarmées », fait par M. Alain Marty sur le projet de loi de finances pour 2014.



Source : rapport pour avis n° 1433, tome III, « Défense – soutien et logistique interarmées », fait par M. Alain Marty sur le projet de loi de finances pour 2014.

ii. Des capacités d'ingénierie parfois insuffisantes

Lors de son déplacement auprès de la BdD de Toulon, le rapporteur a pu constater que même lorsqu'une BdD dispose de crédits d'engagement suffisants pour programmer certains travaux, l'établissement du SID compétent ne parvient pas toujours à traiter l'ensemble des projets immobiliers du ComBdD. En effet, les moyens du SID ont eux-aussi fait l'objet d'un effort de rationalisation, au terme duquel les capacités d'ingénierie du service sont parfois insuffisantes.

Un tel « goulot d'étranglement » administratif est regrettable. Nombre d'ESID ont déjà délégué une partie importante de leurs activités de maîtrise d'ouvrage pour les travaux qui ne sont pas considérés comme sensibles, mais il peut rester des marges d'externalisation exploitables pour le cas des ESID qui n'ont pas les ressources humaines suffisantes pour conduire des projets d'infrastructures déjà financés. Lorsque le projet immobilier concerné ne possède pas de spécificité opérationnelle particulière, il conviendrait donc d'examiner dans quelles conditions il pourrait être fait un plus large appel à des prestataires extérieurs à même d'épauler les ESID.

b. Quelle politique d'infrastructure à l'heure de l'opération Sentinelle ?

L'actualisation de la LPM consacre le réinvestissement du territoire national par les armées, notamment l'armée de terre, en mettant l'accent sur la protection du territoire. Assurer la protection du territoire national suppose d'organiser un maillage fin : réinvestir le territoire national suppose donc un certain degré de dissémination des implantations militaires.

Or cette logique de maillage joue à l'encontre de la politique immobilière suivie jusqu'à présent par le ministère de la Défense. En effet, la faiblesse chronique des crédits d'entretien de son parc immobilier rend la conservation de celui-ci dans un bon état à peu près insoutenable. En outre, le parc immobilier de la défense est important (près de 245 000 hectares selon la direction du budget) et assez éclaté : 1 800 emprises comptent moins de 10 000 m², et 1 100 emprises

moins de 1 000 m². De plus, la dispersion des emprises multiplie les coûts : frais de transport, charges de gardiennage, etc. Aussi, pour conserver un parc fonctionnel et atteindre ses objectifs d'économies, le ministère est-il engagé depuis plusieurs années dans une politique de densification.

Suivant cette logique, la réduction du nombre des emprises du ministère et la densification des implantations restantes aurait même dû être accélérée. En effet, si les effectifs du ministère ont baissé de 13,1 % entre 2010 et 2013, selon la direction du budget, la superficie de ses emprises n'a baissé que de 4,7 %.

La situation actuelle place donc les gestionnaires des infrastructures du ministère face à deux exigences contradictoires : d'une part, rationaliser un parc immobilier que les budgets ne permettent plus d'entretenir ; d'autre part, fournir aux forces les infrastructures nécessaires à un meilleur maillage du territoire national qu'elles doivent protéger.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

1. La création des bases de défense a bien généré des économies sur les soutiens, même si leur montant est difficile à mesurer. Elle ne s'est pas traduite par une diminution significative de la qualité du service rendu aux forces, en tout cas celles en opérations.

2. Le rapporteur ne remet pas en cause la réforme de 2014, c'est-à-dire l'organisation « de bout en bout » des chaînes du soutien commun, sur le modèle des soutiens spécialisés.

3. Il relève cependant que le système vertical du « bout en bout » obéit à une logique différente de celle – horizontale et déconcentrée – qui avait conduit à la mutualisation des moyens au niveau des BdD. Cette différence d'inspiration se manifeste notamment par une certaine reconcentration, y compris budgétaire, à des niveaux qui varient d'ailleurs d'une chaîne de soutien à l'autre, et par un affaiblissement des commandants de BdD.

4. On ne peut donc exclure, pour renforcer les BdD, d'en diminuer le nombre. Au risque de créer une nouvelle instabilité, cette diminution devrait être limitée et concerner uniquement les bases dites « de type 1 ».

5. En tout état de cause, il faudrait envisager de confier de nouvelles missions aux commandants de BdD, de façon à renforcer leur autorité, particulièrement pour ceux qui n'ont pas de « double casquette » : protection des sites de défense, certaines tâches liées aux opérations intérieures, etc.

6. Enfin, les BdD ne pourront contribuer à la réalisation de la nouvelle économie sur les soutiens, nécessaire pour atteindre les objectifs de la LPM actualisée, que si elles sont dotées de systèmes d'information d'administration et de gestion performants.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096), au cours de sa réunion du mardi 13 octobre 2015.

Mme la présidente Patricia Adam. Je suis heureuse d'accueillir M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, pour une audition sur le projet de loi de finances pour 2016. Nous vous écouterons de manière particulièrement attentive sur les ressources humaines et sur le déménagement à Balard.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration. Je suis heureux de vous retrouver pour l'examen du projet de loi de finances pour 2016. Je vous donnerai d'abord quelques éléments généraux, avant de vous parler plus précisément des ressources humaines, du programme 212 et de Balard, où 70 % du personnel a déjà emménagé.

Face à l'évolution du contexte géostratégique et à l'intensité des engagements des forces armées, la loi de programmation militaire 2014-2019 a été actualisée en 2015. Lors du conseil de défense du 29 avril 2015, le président de la République a fait le choix d'accroître les moyens financiers et humains de la mission « Défense » par rapport à la trajectoire initiale de la loi de programmation militaire (LPM). Cet effort permet de financer les axes prioritaires que sont la protection du territoire national, l'équipement des forces, l'activité opérationnelle et le renseignement. La trajectoire financière du ministère de la Défense pour la période 2016-2019 est en conséquence rehaussée de 3,8 milliards d'euros et passe de 158,6 à 162,4 milliards d'euros. Elle est sécurisée grâce à la budgétisation des recettes exceptionnelles. La déflation des effectifs, initialement prévue à hauteur de 33 675 ETP, est quant à elle allégée de 18 500 postes.

Le rehaussement de la trajectoire budgétaire de la LPM se traduit dès 2016 par 600 millions d'euros de ressources supplémentaires. L'effort en faveur de la défense pour 2016 s'élève donc à 32 milliards d'euros, contre 31,4 milliards d'euros prévus dans la LPM initiale. Ce montant inclut la budgétisation de 1,6 milliard d'euros de ressources exceptionnelles qui devaient initialement provenir de la cession de fréquences. Pour le PLF 2016, le montant des recettes exceptionnelles, issues de cessions d'ensembles immobiliers –200 millions d'euros– et de matériels militaires –50 millions d'euros– n'est plus que de

250 millions d'euros, soit moins de 0,8 % des ressources totales de la mission « Défense ».

Trois programmes sont placés sous ma responsabilité : le programme 212 « Soutien de la politique de défense », ainsi que les programmes 167 « Liens entre la nation et son armée » et le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Le programme 212 regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisé au profit de l'ensemble du ministère. Les crédits du programme 212, hors titre 2, s'élèvent pour 2016 à 2,327 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une diminution de 270 millions d'euros, et à 2,027 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une petite augmentation de 66 millions d'euros. Il convient d'y ajouter 200 millions d'euros en crédits de paiement de recettes exceptionnelles issues du produit des cessions immobilières ainsi que 79 millions d'euros en crédits de paiement relatifs au recouvrement des indus Louvois. Toutes ressources confondues, le budget hors titre 2 du programme 212 s'élève donc à 2 306 millions d'euros en crédits de paiement. Il est à noter que 70,25 millions d'euros en crédits de paiement ont été transférés du programme 178 dans le cadre du regroupement des crédits de maintenance infrastructure suite au transfert des régies d'infrastructure des groupements de soutien des bases de défense vers le service d'infrastructure de la défense.

Au sein du programme 212, le partenariat public-privé Balard est un projet sans précédent. Les principaux ouvrages ont été mis à la disposition du ministère le 28 février 2015 pour ceux de la parcelle Ouest, parcelle Valin, et le 24 avril 2015 pour la parcelle Est, parcelle Victor. Ces mises à disposition ont été assorties d'un grand nombre de réserves –62 000 pour la seule parcelle Valin— dont près de 95 % ont été levées au 1^{er} juillet 2015. Elles varient notablement par l'importance, car il ne s'agit parfois que d'une prise électrique manquante, mais il peut être question aussi de défaillances d'ascenseur, de système de ventilation, ou d'imprimantes, tandis que nous avons aussi eu quelques malfaçons.

Les états-majors et les centres opérationnels ont pu emménager avant les congés d'été. L'objectif a donc été tenu d'installer le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) avant la fin juillet. À ce jour, les déménagements se poursuivent. En fin de semaine dernière, 70 % des emménagements étaient réalisés et les mouvements s'achèveront vers la mi-novembre. La direction générale de l'armement (DGA) y est complètement installée depuis hier. L'équipe de direction de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD), qui est encore boulevard Saint-Germain, suivra prochainement, de même que le contrôle général des armées.

Nous sommes donc passés du mode projet au fonctionnement courant avec des procédures et « un conseil des colocataires » qui se mettent progressivement en place. Des réunions auront lieu à deux niveaux, entre tous les occupants du site,

puis entre les trois grands subordonnés du ministre et le cabinet, pour vérifier que les commandes passées au groupement Opale sont bien financées.

Une sous-direction Balard du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), placé sous mon autorité, a repris le suivi du contrat après la dissolution le 30 septembre de la délégation au regroupement des états-majors et directions des services centraux de la Défense (DRESO).

Les crédits affectés au PPP Balard en 2016 s'élèvent à 142,04 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une diminution de 28,9 millions d'euros et à 221,93 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 27,83 millions d'euros par rapport à 2015. Les aléas du projet et les modifications du programme fonctionnel liées en partie aux réorganisations structurelles du ministère ont une conséquence financière en investissement et en exploitation.

Les effectifs relevant du secrétaire général pour l'administration en sa qualité d'employeur représentent 15 157 emplois autorisés en organisation en 2015, dont 80 appartiennent à des organismes directement rattachés au cabinet du ministre. Ils se répartissent entre 3 754 militaires et 11 403 civils. En outre, consécutivement aux décisions arrêtées en conseil de défense, le SGA a bénéficié de 550 créations de poste sur la durée de la LPM, dont 104 en 2015 et 33 pour 2016.

Le plafond des emplois autorisés du SGA employeur s'établit à 15 076 emplois en 2016, dont 3 829 militaires, soit 25 %, et 11 246 civils, soit 75 %. Cette situation prend en compte les transferts en organisation opérés en 2015, d'une part au profit du service d'infrastructure de la défense, au titre du transfert des régies infrastructure opérationnelle des bases aériennes, d'autre part au profit de la DRH-MD, au titre du renforcement de son autorité fonctionnelle.

Hors transferts en organisation, le SGA employeur enregistre en 2016 une réduction de ses effectifs de plus de 300 postes. Aux 117 déflations nettes au titre de la trajectoire de la loi de programmation militaire s'ajoutent en effet les 83 charges de déflation associées aux transferts au titre de 2015 des régies d'infrastructures des bases de défense et des bases aériennes et 119 suppressions destinées au financement du contrat de partenariat Balard, par transformation de crédits de titre 2 en titre 3. La déflation n'est pas sans poser quelques difficultés de fonctionnement notamment au sein du SPAC et de la DRH-MD.

Je dirai maintenant quelques mots sur l'évolution de la masse salariale, c'est-à-dire des crédits du titre 2. 2016 sera la seconde année d'application de la nouvelle gouvernance des effectifs et de la masse salariale du ministère. Les ressources inscrites au titre des dépenses d'effectifs s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2016 à 11,27 milliards d'euros, soit une augmentation de 340 millions d'euros par rapport à 2015, ce qui traduit notamment la fin de la

remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) à hauteur de 11 000 postes.

En 2016 le ministère se voit attribuer un schéma d'emploi de +2 300 équivalents temps plein, soit 3 081 militaires en plus et 781 civils en moins. Le plafond ministériel des emplois autorisés pour 2016 s'établit ainsi à 271 510 équivalents temps plein travaillé. Il se répartit en 207 686 militaires, soit 76 % de l'effectif, et 63 825 civils, soit 24 % de l'effectif.

Ce schéma d'emploi constitue une augmentation inédite depuis dix ans des effectifs du ministère de la Défense. Il se répartit en 6 800 créations d'emplois et 4 500 suppressions de postes. Sur le périmètre des seules suppressions d'emplois, la proportion entre personnels militaires et personnels civils est proche des années précédentes. Elle s'inscrit dans une trajectoire de répartition de ces suppressions de l'ordre de 80 % pour les militaires et 20 % pour les civils sur la période 2014-2019.

Globalement, le schéma d'emploi 2016 bénéficie essentiellement aux militaires et plus particulièrement aux militaires du rang, pour 2 072 postes, et sous-officiers, pour 1 079 postes, la catégorie des officiers restant en légère diminution, pour 50 postes. Les effectifs d'officiers continuent à baisser, en raison du dépyramidage.

L'allègement pour le personnel civil demeure significatif, avec 781 déflations, représentant cependant la moitié de la réduction prévue par la trajectoire initiale. Hormis les ouvriers de l'État, dont la réduction est globalement maintenue, les autres catégories ont bénéficié de l'allègement, notamment les catégories A, avec 410 postes en plus, et B, avec 116 postes, dont les effectifs augmentent en raison notamment des créations de poste en cyber défense, à raison de 103, et pour le renseignement, à raison de 85.

Le faible niveau des mesures catégorielles comporte d'importants risques en termes d'acceptabilité sociale. Le plan catégoriel de l'année 2016 s'établit à 33,8 millions d'euros, dont 32,2 millions d'euros pour le personnel militaire et 1,6 million d'euros pour le personnel civil. Les mesures nouvelles ne représentent d'ailleurs en 2016 que 4,52 millions d'euros. Ces mesures nouvelles 2016 se limitent, pour le personnel militaire, à poursuivre la transposition de la revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie C aux militaires du rang et sous-officiers, pour un coût de 20,3 millions d'euros.

Pour le personnel civil, dont la revalorisation des grilles de catégories B et C est désormais achevée, seule la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pu être inscrite au plan catégoriel pour un montant de 1,3 million d'euros, notamment à l'attention des secrétaires administratifs, qui rejoignent le dispositif au 1^{er} janvier 2016.

S'agissant de la gestion du titre 2, la réforme a commencé à porter ses fruits après une année pleine de fonctionnement. La simplification de l'organisation - un seul programme au lieu de cinq précédemment et 13 budgets opérationnels de programmes (BOP) au lieu de 22 - réduit le nombre de responsables, facilite le dialogue de gestion et améliore le pilotage des effectifs et des crédits par ceux mêmes qui disposent des principaux leviers pour la régulation des effectifs : recrutement, avancement, dispositifs d'incitation au départ... Toutefois, la responsabilité désormais confiée aux gestionnaires des ressources humaines impose une vigilance sur certains facteurs d'évolution de la dépense qui ne sont pas directement à leur main mais dépendent de décisions opérationnelles des employeurs. La mise en œuvre de Sentinelle depuis janvier 2015 en est un exemple.

Une bonne gestion du titre 2 repose sur un dialogue solide entre employeurs et gestionnaires ; le comité de direction du titre 2 que je préside chaque trimestre nous donne cette possibilité. Depuis l'été, nous y suivons de près la question des recrutements dans l'armée de terre, avec la volonté de tenir les objectifs fixés.

Une bonne politique des ressources humaines suppose aussi que nous ayons une feuille de route claire. Le document de cadrage « politique RH à l'horizon 2015 » approuvé par le ministre en 2014 nous donne ce cadre. Il faut cependant le décrire dans des mesures concrètes. Je me réjouis que le général de Villiers, chef d'état-major des armées, ait fixé comme priorité pour l'année 2015-2016, la relance des travaux sur la politique RH, travaux auxquels le DRH et moi-même sommes très étroitement associés. Nous évoquerons donc la question des rapports entre carrières courtes et carrières longues, entre emploi, rémunération et grade, mais aussi entre civils et militaires.

L'ambitieux objectif de dépyramidage de la structure des emplois d'officiers vise à diminuer la part relative des officiers supérieurs, colonels, lieutenants-colonels et assimilés.

Cette démarche est conduite par le biais d'arrêtés de contingentements annuels plafonnant par grade les effectifs militaires et s'est traduite par une baisse des tableaux d'avancement depuis 2012 de -30 % sur les grades évoqués ci-dessus. Ainsi, alors que les grades de colonel, lieutenant-colonel et assimilés représentaient 26,2 % des officiers en 2013, ils n'en constitueront fin 2016 que 25 %, le grade de commandant devenant désormais terminal pour de nombreux officiers.

S'agissant des effectifs civils, le besoin fonctionnel sur les fonctions prioritaires conduit à une augmentation du taux de personnel civil de catégorie A. Ainsi, entre 2013 et 2016, le taux de catégorie A augmentera de six points, pour atteindre 17,5 % en 2016, soit un niveau toujours sensiblement inférieur au pyramidage observé dans les autres ministères. L'évolution est principalement due au recrutement d'ingénieurs dans le domaine de la cyber-défense.

Le rééquilibrage entre personnel militaire et personnel civil est aussi une mesure importante de la politique des ressources humaines qui vise ainsi à renforcer la complémentarité entre les différentes composantes du ministère tout en assurant des parcours professionnels attractifs aux personnels. Le ministre a demandé au contrôle général des armées de faire un bilan précis et des propositions sur les postes pouvant être confiés au personnel civil. Le rééquilibrage porte essentiellement sur les domaines de l'administration générale et du soutien.

La limitation des mesures catégorielles renforce la nécessité de porter attention au personnel. J'ai ainsi fixé comme priorité pour 2016 l'extension aux conseillers d'administration de la défense et aux attachés principaux d'administration – soit 600 agents dans un premier temps sur les 1 700 attachés qu'emploie le ministère – des bonnes pratiques de gestion personnalisée actuellement mises en œuvre pour les 220 administrateurs civils.

Le ministère de la Défense participe pleinement à la politique gouvernementale de lutte contre le chômage en contribuant au plan apprentissage à hauteur de 400 contrats d'apprentis en 2015 et de 1 195 contrats en cible pour la fin 2016 – objectif ambitieux. De même, la montée en puissance du service militaire volontaire se déroule selon le calendrier établi, apportant sa contribution à la politique gouvernementale de lutte contre le chômage.

Quant à la réserve opérationnelle, la dotation 2016 s'élèvera à 88,3 millions d'euros, avec la création de plus de 1500 postes supplémentaires.

Je reviens maintenant à la question des indus Louvois, en vous faisant un point de situation sur Source Solde qui remplacera le système Louvois, comme annoncé par le ministre de la Défense le 3 décembre 2013. Le directeur de programme est une ingénieure générale de l'armement placée sous l'autorité du DGA. L'officier de programme s'exprimant au nom de l'ensemble des directeurs des ressources humaines est un colonel placé sous l'autorité du DRH-MD. Une comitologie spécifique a été mise en place pour préparer et suivre les différentes étapes du projet, sous l'autorité du directeur de cabinet. La procédure de dialogue compétitif, initiée le 1^{er} février 2014, s'est achevée par la remise des offres finales des candidats le 11 février 2015. Le dépouillement des offres, puis le classement des candidats, ont conduit à la notification du contrat à la société SOPRA STÉRIA le 22 avril de cette année. En 2016, se poursuivra le développement de la solution technique avec notamment la réalisation des interfaces avec les dix-huit systèmes d'information existants. Il y aura aussi des tests industriels de la version-pilote à la fin de l'année. À l'issue de la qualification débiteront les phases de solde à blanc et de solde en double au sein de la marine, qui doit rejoindre en premier le nouveau système.

La mise en service opérationnel de Source Solde interviendra en 2017 pour la marine, 2018 pour l'armée de terre et 2019 pour le service de santé des armées et l'armée de l'air.

L'année 2015 a permis de constater une atténuation des erreurs du calculateur Louvois ; des efforts importants ont été faits. Ainsi pour la solde de septembre 2015, on constate sur un ensemble de 174 099 soldes gérées par Louvois, 122 soldes nulles –versées manuellement à des personnes recrutées quelques jours seulement avant le paiement de la solde–, 3 794 soldes faibles, inférieures à ce qui aurait dû être touché et 2 133 soldes élevées. Seulement quatre interventions ont eu lieu dans le cadre du plan d'urgence ministériel.

Pour revenir sur la question des soldes trop élevées, 342,6 millions d'euros de trop-perçus ont déjà fait l'objet d'une notification aux administrés concernés pour leur en demander le remboursement. En août 2015, le montant cumulé des trop-perçus remboursés était de 156,3 millions d'euros. Ils peuvent être contestés ou faire l'objet d'étalement de paiement, ce qui nécessite un important travail administratif.

Je souhaite aborder à présent quelques politiques du programme 212.

En matière de politique immobilière, le PLF 2016 prévoit la poursuite des efforts engagés précédemment pour accompagner les programmes d'armements, mais aussi l'augmentation de la force opérationnelle terrestre (FOT). Le niveau d'engagement en investissement est en légère baisse à hauteur de 1,6 milliard d'euros et celui des crédits de paiement augmente de près de 120 millions d'euros pour atteindre 1,17 milliard d'euros, crédits de la dissuasion inclus. Par ailleurs, ce budget intégrera les ressources issues des cessions immobilières à hauteur de 200 millions d'euros, alimentées en grande partie par la cession des emprises parisiennes.

En 2016, les grands investissements concerneront toujours les programmes majeurs : les travaux destinés à la maintenance des avions ravitailleurs MRTT sur la base aérienne d'Istres vont être engagés, ceux destinés aux hélicoptères Caïman à Phalsbourg également, les projets d'accueil des FREMM et du Barracuda à Toulon et à Brest se poursuivent, la rénovation des plates-formes des douze hôpitaux va être lancée, le programme Scorpion destiné à recevoir et soutenir les nouveaux équipements de l'armée de terre arrive en phase « travaux ». Un effort important sera également fait pour accompagner la remontée en puissance de l'armée de terre dans le cadre du projet FOT 77 000. Ce programme comprendra trois aspects : la création de deux régiments, à Mailly et au camp du Larzac, l'ajout d'une unité élémentaire supplémentaire dans trente-et-un régiments existants et la mise aux normes Vivien des derniers bâtiments EVAT. Pour treize régiments, l'achat de casernements constitués d'ensembles modulaires préfabriqués, de locaux d'hébergement, de bureaux, d'espaces sanitaires se fera dans le cadre d'un marché groupé en cours de dépouillement.

Le plan de rénovation des espaces de vie décidé par le ministre l'année dernière se poursuit et s'appuie sur les schémas directeurs de base de défense. Ceux-ci, initiés depuis le plan d'urgence de 2012 et dont presque la moitié, soit une vingtaine, sera disponible en fin d'année, permettent de prendre en compte de

manière plus globale que par le passé les préoccupations d'ensemble : rénovation des réseaux d'eau, d'assainissement et de chauffage, mais aussi électriques.

Dans le domaine de la protection défense, le ministre a décidé d'accélérer le plan lancé au mois de février 2015 destiné à la sécurisation des installations militaires. En 2016, l'effort portera tout particulièrement sur les dépôts recevant du matériel sensible pour un montant de 60 millions d'euros. Il est notamment prévu de renforcer ou de créer les dispositifs de vidéo surveillance en complément des systèmes de protection physique existant. L'ensemble des dépôts de munitions devraient être pourvus d'igloos qui assureront à la fois la protection anti intrusion, mais aussi la protection physique contre les conséquences d'une explosion de munitions. Les dépenses globales, qui s'étaleront sur plusieurs années, pourraient approcher 400 millions d'euros

L'effort concernant l'adaptation de l'offre de logement proposée aux ressortissants du ministère sera poursuivi. Le parc de logements en métropole, outre-mer et à l'étranger, incluant les prises à bail, s'élève aujourd'hui à 51 500. Dans le cadre des objectifs de la politique du logement familial outre-mer et à l'étranger, le ministère vise à limiter le recours à la prise à bail en promouvant un travail de remise à niveau sur les logements domaniaux. Ceux-ci représentaient 47 % des logements du parc de la défense contre 53 % de logements pris à bail, au 1^{er} janvier 2015. Un effort particulier est fait outre-mer et à Djibouti et des opérations seront réalisées en 2016 à Mayotte et en Guyane.

La région parisienne demeure également une priorité. Il y est plus difficile de trouver des logements domaniaux. La pose, le 20 octobre, de la première pierre d'un ensemble de 38 logements dans la caserne d'Artois à Versailles, caserne dans laquelle nous avons ouvert en 2014 une crèche de 60 berceaux, contribuera à répondre partiellement aux besoins, sur un axe qui est en droite ligne avec Balard. Nous sommes bien sûr prêts aussi à travailler avec les élus du quinzième arrondissement sur ce sujet.

Les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) demeurent au cœur du fonctionnement quotidien du ministère. En 2016, près de 111 millions d'euros de crédits de paiement et 138 millions d'euros d'autorisations d'engagement y seront consacrés.

Les principaux projets sont aujourd'hui : le projet ALPHA pour la modernisation des processus achat ; le projet ARCHIPEL pour le déploiement au ministère de la Défense de la brique logicielle VITAM, qui fait l'objet d'un projet interministériel de développement de gestion d'archives et laisse espérer un abondement au titre des programmes d'investissement d'avenir, pour 15 millions d'euros ; le projet de gestion de bibliothèques numériques CLADE ; le projet ARES V2 pour la généralisation aux bases de défense du système d'information équipant le service du commissariat des armées notamment pour l'habillement ; le projet de relation soutenus-soutenus (PR2S) pour la simplification de la relation entre services et bénéficiaires avec une dématérialisation de l'appel au soutien,

auquel il faut ajouter plusieurs projets de la famille SOURCE destinés à unifier, simplifier et dématérialiser la saisie des données de ressources humaines en base de défense ainsi que l'accès aux dossiers des agents du ministère. Le premier projet en cours porte sur le départ en isolé en opération extérieure d'un militaire ; il a fait apparaître la nécessité d'un système d'information sachant répondre à de multiples sollicitations.

En matière de reconversion du personnel, la dotation inscrite en PLF 2016, de 34,93 millions d'euros, est en augmentation de 1,69 million d'euros en autorisations et de 1,75 million d'euros en crédits de paiement par rapport au PLF 2015. Elle permet de financer la création d'une mission de reconversion des officiers, en charge du pilotage du dispositif global d'accompagnement des officiers, qui voit ses capacités de traitement doublées, en tenant compte du repyramidage en cours.

Elle permet également le maintien de l'effort sur l'accompagnement de proximité et la formation professionnelle des sous-officiers et militaires du rang. Des discussions sont en cours avec l'état-major des armées au sujet des contrats de moins de cinq ans des militaires du rang, pour lesquels la reconversion est délicate. En 2015, le taux de reclassement du personnel militaire a été maintenu au niveau constaté en 2014, soit 64 %. Pour 2016 et 2017 la cible est fixée à 65 %.

Les militaires ayant suivi une formation professionnelle se reclassent beaucoup plus rapidement, soit 98 jours avec formation, ou 268 jours sans formation. Le besoin est donc évident. Ce constat a justifié l'effort budgétaire engagé en 2015 en faveur de la formation professionnelle, soit 13 millions d'euros de dépenses en 2014 ; près de 19 millions d'euros de dépenses en 2015 pour une dotation en loi de finances initiale de 16 millions d'euros. Le nombre de stagiaires est ainsi passé d'un peu moins de 3 100 en 2014 à environ 3 400 en 2015, à Fontenay-le-Comte et dans des centres gérés par l'AFPA, avec laquelle nous avons passé des conventions. Pour 2016, la dotation en PLF a été maintenue à hauteur de 16 millions d'euros et devra vraisemblablement être abondée.

De manière corollaire, les crédits du titre 2 consacrés à l'indemnisation du chômage augmenteront de 5 % en 2016 et s'élèvent à 126,08 millions d'euros, ils permettront d'indemniser près de 12 500 personnes. Cette progression permet de se rapprocher du besoin réel, estimé à 133 millions d'euros pour 13 300 demandeurs d'emploi.

Sujet de préoccupation du personnel, la dotation destinée au financement de la politique d'action sociale reste stable à 85,4 millions d'euros pour 2016. L'IGeSA avec laquelle a été signé un nouveau contrat d'objectif en août 2015, est au cœur de l'action sociale du ministère. Elle recevra en 2016 une subvention de 56,3 millions d'euros, en augmentation de 2,3 millions d'euros par rapport à 2015. Cette évolution traduit notamment la montée en puissance de la nouvelle prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD), qui a remplacé depuis le 1^{er} mai 2015 le CESU défense dont les modalités de

distribution s'avéraient discutables en termes d'équité. L'effort sera poursuivi dans le domaine de la petite enfance par l'ouverture de trois nouvelles crèches à Saint-Germain-en-Laye, Brest et Marseille. En 2015, ce sont cinq crèches qui ont été inaugurées dont trois à Balard, portant la capacité d'accueil à 1 530 places dans 47 établissements. D'ici à 2018, 407 places supplémentaires devraient être créées. L'objectif demeure d'une crèche par base de défense. Pour être complet, je voudrais également évoquer la mise en place réussie du dispositif d'aide à l'accueil périscolaire pour les enfants de 6 à 11 ans.

À ce budget de 85,4 millions d'euros, s'ajoute une dotation de 7,9 millions d'euros sur les crédits titre 2 consacrée à la politique en faveur du handicap, dont essentiellement l'allocation interministérielle pour les parents d'enfants handicapés.

Enfin, les crédits consacrés au soutien de l'administration centrale s'élèveront en 2016 à 357 millions d'euros en autorisations d'engagements et 442 millions en crédits de paiement, soit une baisse de 19 % en autorisations d'engagements et 0,5 % en crédits de paiement par rapport à 2015. Ces baisses résultent notamment de l'absence d'acquisition de véhicules neufs de la gamme commerciale, de la poursuite de la décroissance des crédits relatifs à l'accompagnement des restructurations, d'une diminution de 13 millions d'euros des crédits de fonctionnement au titre de 2016 afin de prendre en compte une moindre dépense liée à l'évolution favorable des indices économiques, de l'amorce de la baisse de l'entretien du parc immobilier suite au regroupement sur le site de Balard et de la diminution d'autres dépenses diverses de fonctionnement courant.

M. Charles de la Verpillière. J'aurai deux questions à vous poser, monsieur le secrétaire général.

D'abord, s'agissant des infrastructures et de l'immobilier, vous nous avez présenté les chiffres du projet de loi de finances pour 2016, mais quelles sont les évolutions par rapport à 2015 ? Y a-t-il rattrapage ou effort supplémentaire ? Car nous avons souvent entendu que les dépenses d'infrastructures sont sacrifiées.

Quant au financement des opérations intérieures, où en est-on de la définition d'un régime pérenne, peut-être sur le modèle des opérations extérieures ? Malgré ses imperfections, ce dernier a du moins le mérite d'exister en effet.

M. Jean-Jacques Candelier. Selon vous, les nombreuses anomalies du logiciel Louvois sont vouées à disparaître progressivement au profit d'un nouveau système qui, lancé en 2017, devrait être complètement opérationnel pour toutes les armées en 2019. Est-ce bien cela ?

Peut-on, par ailleurs, chiffrer les économies que devrait engendrer le regroupement à Balard ? Combien cette opération aura-t-elle coûté au total ? Et

quel sera, en fin de compte, le nombre de civils et de militaires travaillant sur ce site ?

Pour ce qui est de la Journée défense et citoyenneté (JDC), peut-on maintenir les objectifs antérieurs dès lors que les crédits ont été rabetés de quelques millions d'euros ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. Je reviens à mon tour sur le logiciel Source Solde : quelle sera la durée de la phase de test, pour quel type de solde et pour quelle armée ? Car commencer par la marine, n'est-ce pas prendre le risque de comparer la solde produite par le logiciel Louvois et celle calculée par le nouveau logiciel ? N'aurait-il pas mieux valu commencer par l'armée de l'air qui ne fonctionne pas avec le logiciel Louvois ?

Qu'en est-il, pour finir, du nouvel indicateur de reclassement pour le personnel militaire qui devrait s'appliquer à partir de 2016 ?

M. Michel Voisin. Monsieur le secrétaire général, vous avez évoqué une déflation de 50 officiers dans le cadre du dépyramidage. Ceux qui demandent à partir au titre du pécule – qui permet de partir avant la limite d'âge – sont-ils concernés ? La baisse des effectifs a-t-elle conduit à une réduction corrélative du nombre d'entrées au sein des écoles militaires ?

Par ailleurs, une jeune femme de ma circonscription, inscrite à l'école de médecine et qui se destine à la médecine militaire – plus précisément à l'école de santé des armées de Bron –, a demandé, pour valider sa première ou sa deuxième année de médecine, à réaliser son stage à l'hôpital d'instruction des armées Desgenettes – hôpital militaire de Lyon. Or on lui a fait comprendre que ce stage ne lui permettrait pas cette validation. Certes, deux ministères différents sont concernés mais, si je puis me permettre, on marche un peu sur la tête.

M. Jean-Paul Bodin. En ce qui concerne les investissements en matière immobilière, monsieur de La Verpillière, les autorisations d'engagement s'élèvent à environ 1,6 milliard d'euros et baissent de 94 millions d'euros. En revanche, en crédits de paiement, l'augmentation est de près de 120 millions d'euros pour 1,17 milliard d'euros. Cette hausse s'explique par le lancement de certaines opérations, notamment de livraisons liées aux grands programmes d'armement.

Ces dotations, bien sûr, ne sont pas suffisantes puisque les états-majors, pour la programmation 2016, évaluent les besoins à 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement. Nous devons par conséquent « prioriser » les opérations.

On pourrait obtenir une augmentation de crédits en fonction des remboursements des indus provoqués par les dysfonctionnements du logiciel Louvois. Ces mécanismes sont compliqués et, plutôt que de servir à des dépenses d'infrastructures, je crois que ces indus serviront dans le cadre du titre 2.

Pour ce qui est des OPINT, vous avez raison, nous discutons avec Bercy pour obtenir un financement interministériel de ces opérations, comme c'est déjà le cas pour les OPEX. Je ne suis pas en mesure de vous indiquer l'issue de ces discussions. En ce qui concerne les OPEX, l'avantage est que le dispositif, bien défini, peut être reconduit d'une année sur l'autre – c'est bien pourquoi nous cherchons à l'étendre aux OPINT.

Le dispositif Source Solde, monsieur Candelier, se met en place à partir de 2017. Quant au logiciel Louvois, nous parvenons à en diminuer les anomalies et de nouvelles versions ont été installées. Ainsi, le paiement de l'indemnité prévue pour le personnel participant à l'opération Sentinelle a été pris en compte.

En ce qui concerne le site de Balard, quand on lisse le contrat sur toute la période, les indemnités s'élèvent à 154 millions d'euros par an. La dépense sera plus importante en 2016 parce que nous aurons à payer un certain nombre de travaux d'aménagements demandés par les uns et les autres au moment de leur installation. Le coût annuel correspond au coût de fonctionnement et aux dépenses de personnels de soutien des douze sites où nous étions installés. Ainsi 1 363 emplois doivent être transformés et relever du titre 3 et non plus du titre 2. Ces emplois sont supprimés en organisation, année après année, mais c'est plus difficile en gestion de supprimer des emplois de soutien – dans le secteur du bâtiment, de l'alimentation... –, et je le constate dans le cadre de l'administration centrale, à la fin de 2015, nous avons des sureffectifs en gestion car il est difficile de retrouver des emplois correspondants pour ces personnels.

Par ailleurs, le calendrier initial a subi quelques aménagements. L'îlot Saint-Germain comprend encore plusieurs services. Nous allons y accueillir d'autres services de l'État comme ceux des Affaires étrangères et de la Cour des comptes pendant un an ; aussi nous faudra-t-il maintenir un certain nombre d'effectifs assurant le gardiennage, l'entretien des bâtiments.... Le site de Bellechasse, pour sa part, est complètement vide et va être remis à l'acheteur dans les semaines qui viennent. Le site de Bagneux, où est installée la direction générale de l'armement (DGA) n'a plus d'occupants, lui aussi et sera complètement vidé de toute installation à la fin de l'année – le bail prendra bien fin comme prévu. Il en est de même du site de la Pépinière et quant à l'Hôtel de la Marine, la dernière cérémonie s'y est tenue hier et le bâtiment va être transféré au Centre des monuments nationaux.

La cession de l'îlot Saint-Germain et celle du site de Saint-Thomas d'Aquin font l'objet de discussions avec les services de la ville de Paris et les autres services de l'État. Rien n'est clarifié à ce stade et le dossier est piloté par le préfet de Paris. La question de savoir si le site de Saint-Thomas d'Aquin sera repris par Sciences Po s'inscrit dans une réflexion globale sur les établissements universitaires parisiens. La discussion est en outre toujours en cours avec la ville de Paris concernant l'îlot Saint-Germain et notamment sur le pourcentage de logements sociaux prévus. Tant que ces points – qui relèvent de la compétence du préfet – ne sont pas réglés, nous ne pourrions pas céder ces immeubles.

M. Jean-François Lamour. Je note une forme d'incohérence, si je puis me permettre, entre votre objectif de 200 millions d'euros et la réalité que vous venez d'évoquer avec beaucoup de franchise. La discussion est assez âpre avec Sciences Po qui considère que l'évaluation de 104 millions d'euros est trop élevée. Imaginez que l'Hôtel de l'artillerie soit vendu : il ne représente que la moitié des cessions envisagées pour abonder le budget de la Défense.

En outre, je vois mal, monsieur le secrétaire général, concernant l'îlot Saint-Germain, comment vous allez régler votre affaire avec la ville de Paris au cours de l'année 2016 pour un montant de 300 ou 320 millions d'euros. Vous savez qu'avec Gilles Carrez, président de la commission des Finances, nous avons écrit à France domaine pour obtenir une évaluation de ce site. On nous a répondu que, sous l'autorité du préfet, une nouvelle évaluation devait être réalisée. Où allez-vous trouver les quelque 100 millions d'euros qui vous manquent pour boucler au moins cette partie des cessions immobilières prévues et donc boucler le budget de la Défense ?

M. Jean-Paul Bodin. Le produit de plusieurs cessions, en province, devrait s'élever à environ 50 millions d'euros – certes, nous sommes loin des 200 millions d'euros. Nous avons par ailleurs repris des discussions avec la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), laquelle appartient à l'État et réhabilite de grands ensembles immobiliers comme l'îlot Fontenoy-Séguir ; or la SOVAFIM dispose de moyens financiers pour acheter des immeubles. Compte tenu des paiements de 2015, nous ne devrions connaître de réelles difficultés qu'à partir de 2017, en tout cas si l'îlot Saint-Germain et l'Hôtel de l'artillerie ne sont pas vendus. Pourrait également intervenir en 2016 ou 2017 la cession d'une partie de l'emprise du Val de Grâce.

La réorganisation de la JDC, monsieur Candelier, a permis une économie affectant le module « Secourisme » qui sera remplacé par un module « Sécurité routière » dont les films ont été conçus en lien avec la délégation à la sécurité routière – la moindre dépense qui en résulte permettant une baisse des crédits.

Je n'ai pas sous les yeux la répartition des effectifs à Balard et m'engage à vous la communiquer.

J'en viens à la question de Mme Gosselin-Fleury sur le logiciel Source Solde. Nous commençons par la marine et non par l'armée de l'air, notamment parce que la marine a réalisé des efforts très importants pour consolider les données de son système d'information RH. Au reste, le nombre des soldes posant problème à cause du logiciel Louvois est en très nette diminution. De toute façon, tant que le nouveau système n'est pas complètement opérationnel, nous gardons le système Louvois. La marine prévoit une équipe chargée de préparer la bascule et a besoin pour cela d'un renforcement en effectifs.

Nous effectuerons à la fois des périodes de paies à blanc et de paies en double et les tests vont s'étaler sur plusieurs mois, les calendriers n'étant pas

encore complètement calés. La suite dépendra du pilote dont nous disposerons à la fin de l'année. Vous avez raison en tout cas de vous demander quels sont les éléments testés : au moment de basculer dans le système Louvois, on n'avait pas testé les indemnités pour service en campagne (ISC) au sein de l'armée de terre, or on a vu les difficultés qui s'en sont suivies. Antérieurement, chacun choisissait ce qu'il testait, ce qui n'est plus le cas : nous essayons de définir une grille identique pour l'ensemble des armées, en particulier en testant les principales indemnités.

Je ne dispose pas d'éléments relatifs à l'indicateur sur le reclassement ; je vous les transmettrai.

En ce qui concerne la baisse du nombre des officiers, le chiffre de cinquante correspond à un solde et les départs, de plusieurs centaines, sont aidés. Plus précisément, on estime à 920 le nombre de départs au titre du pécule pour les militaires au cours de l'année 2016 – parmi lesquels, bien sûr, on comptera des officiers. Tous les dispositifs d'accompagnement que vous avez votés dans le cadre de la LPM seront utilisés pour aboutir au solde négatif prévu.

Le recrutement au sein des écoles militaires a connu une légère inflexion, qui n'est pas proportionnelle à la réduction du nombre d'officiers. Nous avons travaillé sur le sujet en élaborant le plan RH 2025, nous demandant si nos écoles militaires devaient recruter des officiers uniquement pour les armées ou bien plus largement avaient pour mission de former des cadres qui auront, pour certains, vocation à mener de longues carrières au sein des armées ou, pour d'autres, des carrières courtes pour ensuite servir dans des entreprises ou dans d'autres administrations. Au Royaume Uni, par exemple, il n'y a pas de lien entre la gestion des carrières et les flux dans les écoles : les grandes écoles militaires fournissent des cadres pour la Nation d'une manière générale.

Une réflexion est en cours sur les recrutements sur titres.

J'en viens à la jeune femme dont le cas a été évoqué par M. Voisin. Il faudra interroger le directeur du service central de santé des armées.

M. Michel Voisin. Je précise que la demoiselle en question est en faculté de médecine. Elle a effectué un stage à l'hôpital Desgenettes et c'est la faculté qui lui a répondu que ce stage ne lui permettrait pas de valider son année de médecine. Je trouve que c'est complètement ridicule.

M. Jean-Paul Bodin. C'est d'autant plus curieux que cette jeune femme, si j'ai bien compris, se destine à la médecine militaire et que le projet du service central de santé, avec l'installation de l'École du personnel paramédical des armées (EPPA), qui s'ajoute à l'école des médecins à Lyon, est de constituer un pôle « Santé » solide reposant sur l'hôpital et les écoles.

M. Alain Marty. C'est peut-être un problème de convention entre la faculté et l'hôpital.

Mme la présidente Patricia Adam. La meilleure solution est de poser la question au médecin général des armées Jean-Marc Debonne.

M. Jean-François Lamour. Pour la première fois, monsieur le secrétaire général, vous avez évoqué les économies liées au coût des facteurs, à savoir pour ce qui vous concerne 13 millions d’euros. Nous demanderons aux autres services du ministère de la Défense de nous fournir des éléments aussi précis que ceux que vous nous communiquez. Il reste en effet quelque 230 millions d’euros à documenter pour peu que l’on divise par quatre le milliard d’euros que représente le coût des facteurs, milliard destiné à l’équipement des forces et faute duquel je ne vois guère comment la LPM actualisée va pouvoir fournir les 32 milliards annoncés aujourd’hui par le ministre de la Défense.

De nombreuses questions se posent sur le niveau de sécurité du site de Balard. Je crois même qu’une partie du personnel civil initialement chargé de procéder à un premier filtre a été remplacée ou est en passe de l’être, à moins même qu’il ne soit remplacé par des militaires. Garantir la sécurité engendrera-t-il des coûts supplémentaires ? Avez-vous songé à installer des caméras de sécurité sur la voie publique ?

Enfin, toujours à propos du site de Balard, vous avez évoqué les trois crèches dont une partie des places devait bénéficier aux riverains, de même que la piscine et le dispensaire. Je sais que vous y travaillez et je vous en remercie, ainsi que le ministre. Êtes-vous en passe de résoudre le problème de sécurité lié à l’accès de ces infrastructures par des riverains ?

M. Damien Meslot. Vous avez affirmé, monsieur le secrétaire général, que le système Source Solde allait être mis en place progressivement jusqu’en 2019. Pouvez-vous nous indiquer quelle somme vous consacrez chaque année pour cette installation ?

En ce qui concerne les tests, vous vous êtes fait rassurant mais, à l’époque de la mise en place du logiciel Louvois, on nous avait assurés que tout allait bien se passer, les tests étant des plus concluants. Pouvez-vous nous garantir, cette fois, qu’en dépit de mesures nouvelles qui présentent une grande amélioration, que si des dysfonctionnements devaient être constatés, on arrêterait immédiatement l’expérience plutôt que de foncer dans le mur en klaxonnant comme ce fut le cas avec le système Louvois ?

M. Yves Fromion. Vous avez déclaré, monsieur le secrétaire général, que le grade de commandant pourrait être un grade de fin de carrière pour un certain nombre d’officiers. Cette perspective, qui peut être exaltante pour certains,...

M. Charles de La Verpillière. En effet, ils peuvent ensuite devenir députés. (*Sourires.*)

M. Yves Fromion. ...ne risque-t-elle pas de tarir le recrutement ? Par exemple, le fait qu’un élève-officier qui aura intégré Saint-Cyr par la voie du

concours termine sa carrière comme commandant n'est peut-être pas de nature à favoriser le recrutement.

Ensuite, dans le cadre de la déflation résiduelle de nos forces armées, en 2019, le solde négatif devrait être de 7 000 personnes. A-t-on une idée de la ventilation de cette déflation : touchera-t-elle davantage l'administration centrale, les services, la marine, l'armée de terre... ?

Avez-vous, sur la fin de la gestion pour l'année 2015 des inquiétudes au regard des OPEX, des OPINT, du surcroît des effectifs qu'il va falloir salarier ? Quelles assurances avez-vous que la fin 2015 se passera de façon suffisamment harmonieuse pour que l'année 2016 ne commence pas de manière chaotique ? Le ministre nous a dit ne pas nourrir d'inquiétude, au sujet du coût des facteurs, affirmant déjà disposer des 200 millions d'euros concernés – alors qu'il semble que nous soyons assez loin du compte.

Selon la presse, le nombre de militaires qui n'auraient pas trouvé d'emploi au terme de leur contrat serait de 10 000 – ordre de grandeur qui nous paraît plausible. Le programme de fidélisation à laquelle le général Bosser faisait allusion tout à l'heure, consistant à prolonger le séjour aux armées d'un militaire sous contrat, est-il de nature à limiter ce nombre de chômeurs ? Surtout, comment expliquer qu'on arrive à ce chiffre énorme de 10 000 chômeurs alors que vous avez vous-même relevé tous les efforts entrepris notamment en matière de formation ?

Pour finir, Mme Touraine, qui s'occupe désormais des retombées des essais nucléaires, a déclaré aujourd'hui, en installant la commission de suivi de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, évoquant les 210 essais dont 193 sur Mururoa et Fangataufa, qu'ils « ont provoqué des retombées massives de plutonium sur Tahiti », ajoutant que « la population polynésienne et de nombreux militaires français ont pu être touchés ». Peut-on se reconnaître dans ces propos d'un membre du Gouvernement, propos de nature à créer un problème considérable ? Je n'ai en effet jamais entendu dire qu'il y avait eu des retombées massives de plutonium sur Tahiti !

M. Jean-Paul Bodin. Ce n'est pas parce que l'inspection générale des finances et le contrôle général des armées sont parvenus à des conclusions qu'il ne faut pas se poser de questions sur le coût des facteurs. J'ai ainsi demandé au service d'infrastructure de la Défense s'il constatait une baisse lorsqu'il ouvrait des offres : aujourd'hui, nous constatons une baisse de 7 à 8 % par rapport à ce que nous pensions dépenser pour des travaux similaires l'année précédente ou deux ans auparavant. Au-delà du coût des facteurs, il faut aussi tenir compte d'activités nouvelles qui nous sont demandées et qui bien sûr présentent des coûts.

Le site de Balard a été conçu, en 2008, dans un contexte différent de celui d'aujourd'hui. Toutefois, si vous avez regardé le documentaire diffusé hier sur RMC Découverte vous avez pu constater que, même sans dévoiler de grands

secrets, des mesures de sécurité toutes particulières ont été prises et le bâtiment est bien plus sécurisé qu'un bâtiment de bureaux classique et pourrait résister à des attaques extérieures. En outre, la vidéoprotection du site doit être améliorée.

Pour le filtrage des entrées, nous avons passé un marché avec une société privée.

M. Damien Meslot. Son personnel a-t-il été sélectionné ?

M. Jean-Paul Bodin. Tout à fait : la direction de la protection et de la sécurité de la défense a mené des enquêtes et réalisé des contrôles très précis sur les personnels, y compris sur ceux des groupes Bouygues ou Thales pour la construction du bâtiment. Au personnel de la société privée que j'évoquais à l'instant, nous avons adjoint, aux principaux accès, du personnel militaire relevant de l'opération Cuirasse. Nous examinons avec les états-majors le renforcement de la sécurité globale du site. Enfin, nous recherchons des solutions conciliant sécurité et ouverture au public.

M. Meslot s'est interrogé sur le montant consacré chaque année au système Source Solde. Le coût global du projet est évalué à 110 millions d'euros.

En ce qui concerne Source Solde, nous devons prendre toutes les garanties possibles grâce aux tests.

M. Damien Meslot. Si je comprends bien : le type de gouvernance diffère totalement d'un système à l'autre.

M. Jean-Paul Bodin. Tout à fait et cela devrait nous aider à mieux caler les choses.

M. Damien Meslot. Nous serons vigilants.

M. Jean-Paul Bodin. Nous aussi.

J'en viens à la question de M. Fromion sur le grade de commandant comme grade terminal. Ce ne sera pas le cas, à mon sens, et heureusement, pour un « Cyr direct ». Pour d'autres voies de recrutement, en revanche, commandant peut en effet être un grade terminal. L'un des éléments importants de la politique des ressources humaines de la défense consiste à indiquer, notamment aux officiers, à différents moments de leur carrière, quelles peuvent être les étapes possibles.

Comment, ensuite, va s'appliquer la déflation de 7 000 personnes ? 31 chantiers de réformes sont engagés tous azimuts et progressent peu à peu. Nous nous rendons bien compte qu'il est de plus en plus difficile de dégager des effectifs mais les orientations données par le ministre sont parfaitement claires : nous devons atteindre les cibles définies, qu'il s'agisse de la réorganisation des structures centrales, de l'outil de formation, du commissariat des armées... Il va de soi que, année après année, il est de plus en plus difficile de réaliser ces

objectifs. *A priori* nous devrions atteindre ceux fixés pour 2016 et nous sommes en train de travailler sur la ventilation 2017-2019. C'est plus compliqué pour cette dernière tranche car l'augmentation des effectifs du personnel militaire dans l'armée de terre nécessite de revoir la copie en termes de soutien.

Mme la présidente Patricia Adam. L'opération Sentinelle a un impact sur l'ensemble des bases de défense.

M. Jean-Paul Bodin. La répartition des effectifs concerne 31 régiments dispersés sur l'ensemble du territoire et nous devons en tenir compte dans l'organisation des bases de défense.

Nous discutons en ce moment de reports de charges entre 2,8 et 3 milliards d'euros. Tout dépendra de la façon dont seront pris en compte les surcoûts liés à l'opération Sentinelle : va-t-on établir un mécanisme de financement interministériel ou pas ? La grande différence par rapport aux années précédentes, c'est qu'on obtenait par un décret d'avance des mouvements à partir du programme 146 pour les autres programmes. Cette année, on ne pourra pas procéder de la sorte puisque les crédits abonderont le programme 146 en toute fin d'année. Nous examinons le fait de savoir ce que les autres programmes prennent en charge, par exemple pour le titre 2, pour tenir compte des dépenses liées à l'opération Sentinelle. Je ne puis vous garantir que les discussions en cours se termineront de façon très harmonieuse.

Mme la présidente Patricia Adam. Elles sont de toute façon difficiles.

M. Jean-Paul Bodin. Elles sont, comme toujours, très difficiles mais avec la difficulté technique que cette année le programme 146 ne peut pas servir de réservoir pour alimenter les autres programmes.

En ce qui concerne les anciens militaires au chômage, ils sont malheureusement autour de 13 000. Environ 3 400 militaires quittent l'institution militaire après la fin de leur contrat et bénéficient d'actions de formation professionnelle, ce qui n'est pas le cas des autres qui se trouvent donc dans une situation plus difficile. Les militaires du rang sont particulièrement touchés, la remise à niveau, la préparation du retour à la vie civile n'étant pas aisées à organiser – nous devons poursuivre nos efforts en la matière.

M. Yves Fromion. Quelle part de l'ensemble des militaires qui ont quitté l'uniforme ces 13 000 chômeurs représentent-ils ?

M. Jean-Paul Bodin. Nous vous communiquerons ces données relativement au flux annuel de sorties et vous renseignerons sur les durées de chômage.

Enfin, les propos relatifs aux essais nucléaires dans le Pacifique me surprennent.

M. Yves Fromion. Moi aussi !

M. Jean-Paul Bodin. Je vous renvoie aux travaux de préparation du projet de loi relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, travaux qui ont beaucoup occupé votre commission, il y a quelques années, ainsi qu'à tous les documents publiés alors, dont certains, très importants, communiqués par le délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), indiquent la localisation précise des retombées radioactives.

Mme la présidente Patricia Adam. La commission dispose en effet de toutes les données nécessaires sur le sujet.

M. Yves Fromion. Nous allons interroger Mme Touraine.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous vous remercions, monsieur Bodin.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

*Après l'audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 21 octobre 2015 à 16 heures 15 ⁽¹⁾), la commission de la Défense examine, pour avis, les crédits de la mission « **Défense** » pour 2016.*

Article 24 : État B – Mission « Défense »

La commission examine l'amendement DN3 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Cet amendement propose de diminuer les crédits affectés à la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire pour abonder la dotation annuelle consacrée aux opérations extérieures (OPEX). Je rappelle que la composante aéroportée ne représente que 15 % des missions de la dissuasion, qu'elle coûte environ 300 millions d'euros par an, et que cette somme est appelée à augmenter du fait du renouvellement des missiles ASMP-A. En effet, comme vous le savez, nous concevons des missiles dont la durée de vie est de 25 ans mais nous finançons leur remplacement dès leur mise en service.

J'attire également l'attention sur le fait que des voix de plus en plus nombreuses contestent le caractère indispensable de cette composante. Nous en avons eu la démonstration au cours du cycle d'auditions organisé en 2014, y compris de la part d'anciens responsables militaires. Par ailleurs l'actualité est venue nous rappeler que nos soldats déployés en opérations disposent de matériels souvent usés voire dégradés. Cela a été évoqué dans la discussion générale.

Cet amendement propose donc, dans un esprit pragmatique, de supprimer les crédits uniquement affectés à la composante aéroportée de la dissuasion – les crédits transversaux étant maintenus – pour abonder les crédits relatifs aux OPEX.

M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur pour avis. En 2014, notre commission a organisé un cycle d'auditions sur la dissuasion nucléaire au cours duquel nous avons entendu l'ensemble des acteurs. Le général Mercier, alors chef d'état-major de l'armée de l'air, avait assuré qu'un tel effet d'éviction d'existait pas. Il soutenait au contraire, et nous le rejoignons sur ce point, que les forces aériennes stratégiques « tirent vers le haut » les forces conventionnelles aussi bien pour le ravitaillement en vol, la planification des missions ou encore l'entraînement. Par ailleurs cette mission ne représente que 7 % de l'ensemble des crédits de la dissuasion. Je pense que cela fragiliserait nos armées de réduire les crédits affectés à la dissuasion et j'émetts donc un avis défavorable à l'amendement.

M. François de Rugy. Je me souviens parfaitement de l'audition du général Mercier. Je l'avais interpellé suite à ses propos et je ne me souviens pas

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elandies/cr/

qu'il ait avancé d'argument concret à l'appui de ceux-ci. Nous sommes en réalité dans l'ordre de la proclamation, mais cela est courant sur ce sujet.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN3. Elle examine ensuite l'amendement DN2 de M. François de Rugy.

M. François de Rugy. Cet amendement propose de rompre avec le principe souvent évoqué de « sanctuarisation » des dépenses dans le domaine de la dissuasion nucléaire. Il y a souvent débat autour de la crédibilité de cette dissuasion et des crédits qui y sont affectés. Mais la dissuasion doit être fondée sur un éventail de forces, et la crédibilité de la défense française doit aussi être fondée sur la crédibilité des forces conventionnelles.

Or ces forces conventionnelles souffrent d'un effet d'éviction et, parfois, d'un déclassement capacitaire. Elles nécessitent d'être entretenues, modernisées ou remplacées. Je rappelle que nos missiles M 51 transportent chacun une charge nucléaire équivalente à 35 fois la puissance de la bombe larguée sur Hiroshima.

Autant dire qu'avec trois jeux de 16 missiles M 51 et 45 missiles ASMP-A, nous avons atteint le paroxysme de notre force de dissuasion nucléaire. Aussi le présent amendement propose-t-il de diviser par deux les crédits alloués aux études amont qui auraient vocation à permettre une énième modernisation de nos capacités de dissuasion. Ils seraient redéployés afin de satisfaire les besoins plus urgents de nos forces conventionnelles : financement de la politique immobilière afin de réaliser les travaux nécessaires aux troupes déployées notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, et pour accompagner les effectifs supplémentaires déployés dans les unités de la FOT.

Mme Isabelle Bruneau, rapporteure pour avis. Cet amendement propose de diviser par deux le budget des études amont nucléaires. Bien que je pense comme vous qu'il est nécessaire de donner à nos forces conventionnelles les moyens de remplir leurs missions, je ne peux souscrire à la réduction que vous proposez.

En effet, le niveau des crédits accordés aux études amont « nucléaire » dans le cadre du programme 144 suit les recommandations formulées dans le Livre blanc ainsi que les dispositions de la loi de programmation militaire, qui font de la dissuasion nucléaire un élément essentiel de la stratégie de défense nationale.

Or, une dissuasion forte est une dissuasion qui évolue et élève son niveau technologique afin de maintenir sa crédibilité. Il ne peut donc être question de réduire les crédits permettant cette évolution. J'émet donc un avis défavorable.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la commission rejette l'amendement DN2. Elle examine ensuite l'amendement DN1 de M. Yves Fromion.

M. Yves Fromion. Je n'en voudrais à personne de voter contre mon amendement ! Il n'avait d'autre intérêt que de permettre d'avoir le débat sur la question du financement de l'opération Sentinelle. Les propositions de réaffectation de crédits ne sont évidemment pas opérantes ; je fais de « l'économie circulaire », ce qui n'apporte rien, mais on a les arguments qu'on peut avec les moyens que l'on a ! (Rires). Je souhaite que l'on évoque ce débat dans l'Hémicycle pour montrer que les parlementaires aident le ministre de la Défense dans sa lutte pour obtenir un financement interministériel des missions intérieures.

Mme la présidente Patricia Adam. Nous allons donc remercier M. Fromion d'avoir déposé cet amendement visant à aider le ministre !

M. Charles de la Verpillière, rapporteur pour avis. Tout le monde a compris qu'il s'agissait d'un amendement d'appel. Plusieurs intervenants ont souligné au cours de cette réunion les incertitudes qui pèsent sur le financement des surcoûts des missions intérieures en 2015 et à l'avenir. Pour ma part, je n'ai pas été rassuré par la réponse du ministre, qui utilise toujours un langage et un vocabulaire extrêmement précis. Or, vous aurez remarqué qu'il a parlé de « discussion interministérielle » et absolument pas de « financement interministériel ». L'amendement de notre collègue est donc particulièrement bienvenu et j'y émetts un avis favorable.

Contre l'avis favorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN1. Elle examine ensuite l'amendement DN7 de Mme Isabelle Bruneau.

Mme Isabelle Bruneau, rapporteure pour avis. La subvention pour charges de service public prévue dans le PLF 2016 pour l'Office national d'études et de recherche aérospatiale (ONERA) est insuffisante. En effet, les 105 millions d'euros proposés ne permettront pas à l'ONERA de présenter un budget équilibré pour l'année à venir.

Cet amendement se propose d'augmenter de 15 millions d'euros la subvention allouée à l'ONERA afin d'assurer l'avenir de cet office, indispensable à la recherche aérospatiale militaire et civile. Il propose ainsi d'augmenter, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, de 15 millions d'euros la sous-action 07-04 « Gestion des moyens et subventions » de l'action « Prospective de défense » du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

En conséquence, il propose de retirer en autorisations d'engagement et en crédits de paiement cette somme modeste des actions suivantes dont la conduite ne sera pas remise en question pour autant :

– 10 millions d'euros sur la sous-action 07-36 « Communiquer-CONTACT » de l'action « Commandement et maîtrise de l'information » du programme 146 « Équipement des forces » ;

– cinq millions d’euros sur la sous-action 11-90 « Investissements pour les opérations d’armement » de l’action « Préparation et conduite des opérations d’armement » du même programme.

Mme la présidente Patricia Adam. Je souhaite expliquer pourquoi j’ai cosigné cet amendement. J’ai bien entendu la réponse donnée par le ministre de la Défense précisant qu’il attendait le plan stratégique de l’ONERA pour conclure une convention avec lui, ce qui permettrait d’abonder son budget. Je comprends tout à fait la nécessité d’une telle convention dès lors que le ministère de la Défense assure 50 % du budget de l’ONERA. L’amendement proposé permet justement à la convention de s’appliquer puisque le budget pour 2016 est en déficit. Or si les ressources ne sont pas au rendez-vous il y aura des choix à faire, y compris peut-être au niveau des personnels de l’ONERA – entre autres. Je soutiens donc cet amendement et le voterai.

M. Yves Fromion. Ayant longtemps été rapporteur du programme 144, je ne peux souscrire à cet amendement. Sur le fond, vous avez raison : l’ONERA ne dispose pas de ressources suffisantes. Mais enlever des crédits au programme « Équipement des forces » qui est déjà sous-doté n’est pas envisageable. La démarche au titre d’un amendement d’appel est intéressante, mais nous ne pouvons retirer une somme aussi considérable à nos forces armées qui ont besoin de tous les crédits possibles pour être équipées convenablement. Je saisis l’intérêt de l’amendement mais, aujourd’hui, l’équipement des forces est sacré.

La commission rejette l’amendement DN7.

Après avoir entendu les conclusions du rapporteur pour avis s’en remettant à la sagesse de la commission, la commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits « Soutien et logistique interarmées » de la mission « Défense ».

ANNEXE

Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis

— **M. Jean-Paul Bodin**, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense et **M. le colonel Franck Barrera**, chef de cabinet ;

— **Mme Françoise Saliou**, conseillère maître, présidente de section à la deuxième chambre de la Cour des comptes et **M. Stéphane Jourdan**, conseiller référendaire ;

— **M. le général Jean-Marc Coffin**, directeur central du service du commissariat des armées, et **Mme Lysiane Mothes**, commissaire principal ;

— **M. Vincent Moreau**, sous-directeur de la 5^e sous-direction de la direction du budget du ministère des Finances, et **M. Dominique Blaes**, chef du bureau de la défense et de la mémoire.