



N° 4130

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2017** (n° 4061)

**TOME III**

**DÉFENSE**

**SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES**

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE – LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017</b> .....	9
<b>I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES</b> .....	9
<b>A. LES CRÉDITS REGROUPÉS À L’ACTION 01 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »</b> .....	13
1. Emploi des forces.....	13
2. Renseignement d’intérêt militaire.....	15
3. Systèmes d’information et de communication.....	16
<b>B. LES CRÉDITS INSCRITS À L’ACTION 05 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »</b> .....	17
1. Les crédits du service de santé des armées .....	17
2. Le soutien en hydrocarbure.....	18
3. Les crédits des bases de défense .....	20
4. Les soutiens complémentaires .....	21
5. Le service interarmées des munitions .....	23
6. Le service du commissariat aux armées.....	24
<b>C. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES</b> .....	25
<b>D. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES</b> .....	27
<b>II. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	32
<b>A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE</b> .....	34
<b>B. LES SYSTÈMES D’INFORMATION, D’ADMINISTRATION ET DE GESTION</b> .....	36
<b>C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	37

1. Les aides à la reconversion .....	38
2. L'action sociale du ministère .....	39
<b>D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE .....</b>	<b>40</b>
<b>E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS .....</b>	<b>40</b>
<b>F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION .....</b>	<b>41</b>
<b>SECONDE PARTIE – LES SOUTIENS DANS L'ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE .....</b>	<b>43</b>
<b>I. L'ÉTAT DES SOUTIENS AVANT LA « REMONTÉE EN PUISSANCE » DÉCIDÉE EN 2015 .....</b>	<b>43</b>
<b>A. L'EFFORT GÉNÉRAL CONSENTI PAR LES SOUTIENS DEPUIS 2009 ..</b>	<b>43</b>
1. Des déflations d'effectifs visant principalement les soutiens .....	43
2. D'importantes réformes destinées à mutualiser les soutiens .....	44
a. La réforme du soutien des bases de défense.....	45
b. La restructuration du service de santé des armées.....	46
c. Le projet Balard.....	48
3. Des économies difficiles à mesurer .....	50
<b>B. UNE MISE SOUS TENSION DE L'ENSEMBLE DES CHÂÎNES DE SOUTIEN .....</b>	<b>51</b>
1. Une dégradation « maîtrisée » de la qualité des soutiens .....	51
2. Des tensions en gestion dans les bases de défense .....	53
3. Une rigidité croissante de la programmation en matière d'infrastructure .....	55
<b>II. LES SOUTIENS DANS L'ACTUALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE .....</b>	<b>56</b>
<b>A. DE NOUVEAUX MOYENS AU PROFIT DES NOUVELLES PRIORITÉS ..</b>	<b>56</b>
1. Les nouvelles priorités stratégiques .....	56
2. Une première revalorisation des soutiens .....	56
<b>B. DES DÉFIS ENCORE IMPORTANTS .....</b>	<b>58</b>
1. Une réactualisation dès 2016 pour les soutiens .....	58
2. Une « manœuvre RH » qui reste complexe en dépit de l'arrêt de la baisse des effectifs.....	60
3. Un contexte qui justifie davantage de mesures catégorielles.....	61
<b>III. DES RISQUES PERSISTANTS ET INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE DANS LA PROGRAMMATION .....</b>	<b>62</b>
<b>A. DES SIGNES DE FATIGUE DU PERSONNEL ET DES MATÉRIELS .....</b>	<b>62</b>
1. Les signes de tension dans le soutien santé .....	62
2. Les signes de tension dans le soutien pétrolier .....	63
3. Les signes de tension dans le soutien munitions.....	64

4. Les signes de tensions dans l'administration générale et le soutien commun .....	65
<b>B. DES OPÉRATIONS D'INFRASTRUCTURES MENACÉES .....</b>	<b>66</b>
1. De nouveaux besoins en matière d'infrastructure depuis 2015 .....	66
a. Le renforcement capacitaire et à la protection.....	67
b. Le nouveau format des forces .....	68
c. L'opération Sentinelle.....	70
d. En matière de logement .....	71
2. Une programmation qui repose sur des ressources exceptionnelles.....	72
a. Les risques d'un recours trop important aux recettes exceptionnelles.....	72
b. Des doutes sur la cession des emprises parisiennes.....	73
c. Une gestion problématique du « CAS Immobilier » depuis plusieurs années .....	76
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>79</b>
<b>I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>79</b>
<b>II. EXAMEN DES CRÉDITS .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis.....</b>	<b>97</b>



## INTRODUCTION

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

Le périmètre du présent avis comporte ainsi quatre des sept actions du programme 178 ainsi que les six actions du programme 212 qui ne correspondent pas à des dépenses de personnel (titre 2), regroupées depuis 2015 sur le programme 212.

L'évolution globale des crédits relatifs au soutien et à la logistique interarmées bénéficie de l'atténuation des efforts d'économies prévus par la loi de programmation militaire 2014-2019, actualisée par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et par les récentes décisions prises par le Président de la République lors du conseil de défense du 6 avril 2016.

S'agissant du dernier budget de la législature, le rapporteur pour avis consacre la partie thématique du présent avis à une analyse transversale des soutiens dans la programmation actualisée pour identifier des insuffisances dangereuses à court et moyen terme.

*Le rapporteur pour avis avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard **le 10 octobre 2016**, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

*À cette date, **46** réponses sur **46** 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 2017**

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 », pour les dépenses afférentes à la logistique interarmées et aux soutiens, hors titre 2 relevant d’autres programmes.

### **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 (CEMA). Il constitue le cœur de la mission « Défense ».

Sur les sept actions que comporte le programme 178, quatre retracent des dépenses transversales, relevant de la planification des moyens et de la conduite des opérations, du soutien et de la logistique interarmées ou encore des surcoûts liés aux opérations intérieures et extérieures. Les trois autres retracent les dépenses de préparation des forces terrestres, navales et aériennes et font l’objet d’une analyse distincte par les rapporteurs pour avis désignés pour ce faire par la commission de la Défense nationale et des forces armées <sup>(1)</sup>.

Le tableau suivant détaille l’évolution des dépenses prévues pour 2016 et 2017. Les dépenses de personnel concourant aux actions et sous-actions de ce programme y figurent à titre informatif. Depuis 2015, en effet, et l’entrée en vigueur de la réforme des ressources humaines du ministère de la Défense, les dépenses de personnel afférentes à chaque ligne de la nomenclature budgétaire sont inscrites au programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

D’après le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2017, la priorité restera d’honorer les contrats opérationnels fixés par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale tout en veillant au maintien d’un haut niveau de préparation opérationnelle ainsi qu’à la préservation

---

(1) Mme Isabelle Bruneau pour les crédits relatifs à l’environnement et la prospective de la politique de défense, M. François Lamy pour les crédits relatifs à la préparation et emploi des forces : Terre.

du moral du personnel. Comme l'intitulé de l'objectif n° 6 du PAP le suggère, il s'agit de « *renforcer l'efficacité du soutien sur les fonctions cibles pour concentrer la ressource sur le renouvellement des matériels et des opérations* ».

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

Les dépenses de titre 2 inscrites au programme 212 sont reportées dans ce tableau à titre indicatif.

*(en euros)*

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en %)	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en %)
Action 01 - Planification des moyens et conduite des opérations	436 440 135	481 197 023	+ 10 %	442 729 790	484 606 102	+ 10 %
<i>titre 2 (P212, A 54)</i>	<i>990 286 626</i>	<i>1 217 188 520</i>	<i>+ 23 %</i>	<i>990 286 626</i>	<i>1 217 188 520</i>	<i>+ 23 %</i>
sous-action 01-10 - Emploi des forces	234 785 692	257 830 822	+ 10 %	231 350 856	252 776 493	+ 9 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-01 à 54-05)</i>	<i>319 646 469</i>	<i>566 894 195</i>	<i>+ 77 %</i>	<i>319 646 469</i>	<i>566 894 195</i>	<i>+ 77 %</i>
sous-action 01-11 - Renseignement d'intérêt militaire	36 855 763	45 501 137	+ 23 %	36 309 409	44 608 957	+ 23 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-06)</i>	<i>136 933 810</i>	<i>147 148 640</i>	<i>+ 7 %</i>	<i>136 933 810</i>	<i>147 148 640</i>	<i>+ 7 %</i>
sous-action 01-14 - Systèmes d'informations et de communication	164 798 680	177 865 064	+ 8 %	175 069 525	187 220 652	+ 7 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-07)</i>	<i>533 706 347</i>	<i>503 145 685</i>	<i>- 6 %</i>	<i>533 706 347</i>	<i>503 145 685</i>	<i>- 6 %</i>
Action 05 - Logistique et soutien interarmées	1 501 928 253	1 434 588 641	- 4 %	1 341 614 804	1 329 833 899	- 1 %
<i>titre 2 (P212, SA 58)</i>	<i>6 217 437 210</i>	<i>4 878 341 758</i>	<i>- 22 %</i>	<i>6 217 437 210</i>	<i>4 878 341 758</i>	<i>- 22 %</i>
sous-action 05-80 - Fonction santé	240 366 669	221 768 951	- 8 %	136 559 678	120 358 703	- 12 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-06)</i>	<i>1 139 595 318</i>	<i>774 079 081</i>	<i>- 32 %</i>	<i>1 139 595 318</i>	<i>774 079 081</i>	<i>- 32 %</i>
sous-action 05-81 - Fonction pétrolière (jusqu'en 2015)	-	-	-	-	-	-
<i>titre 2 (P212, SA 58-01)</i>	<i>130 370 755</i>	<i>130 990 575</i>	<i>0 %</i>	<i>130 370 755</i>	<i>130 990 575</i>	<i>0 %</i>

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en %)	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en %)
sous-action 05-82 - Soutien des forces par les bases de défense	710 354 215	621 691 444	- 12 %	660 339 810	647 462 759	- 2 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-02)</i>	<i>63 850 964</i>	<i>38 918 689</i>	<i>- 39 %</i>	<i>63 850 964</i>	<i>38 918 689</i>	<i>- 39 %</i>
sous-action 05-83 - Soutiens complémentaires	147 947 89	140 097 818	- 5 %	147 366 684	146 468 449	- 1 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-03)</i>	<i>20 706 679</i>	<i>63 434</i>	<i>- 100 %</i>	<i>20 706 679</i>	<i>63 434</i>	<i>- 100 %</i>
sous-action 05-84 - Service interarmées des munitions	11 889 504	14 984 704	+ 26 %	11 731 014	14 690 886	+ 25 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-04)</i>	<i>78 580 513</i>	<i>81 241 988</i>	<i>+ 3 %</i>	<i>78 580 513</i>	<i>81 241 988</i>	<i>+ 3 %</i>
sous-action 05-85 - Service du commissariat aux armées	391 369 974	436 045 724	+ 11%	385 617 618	400 853 102	+ 4 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-05)</i>	<i>1 676 825 980</i>	<i>1 413 877 112</i>	<i>- 16 %</i>	<i>1 676 825 980</i>	<i>1 413 877 112</i>	<i>- 16 %</i>
Action 06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	280 000 000	280 000 000	0 %	280 000 000	280 000 000	0 %
<i>titre 2 (P212, SA 59-01)</i>	<i>170 000 000</i>	<i>170 000 000</i>	<i>0 %</i>	<i>170 000 000</i>	<i>170 000 000</i>	<i>0 %</i>
Action 07 - Surcoûts liés aux opérations intérieures	—	—	—	—	—	—
<i>titre 2 (P212, SA 59-02)</i>	<i>26 000 000</i>	<i>41 000 000</i>	<i>+ 58 %</i>	<i>26 000 000</i>	<i>41 000 000</i>	<i>+ 58 %</i>
<b>Total (hors titre 2)</b>	<b>2 218 368 388</b>	<b>2 195 785 664</b>	<b>- 1 %</b>	<b>2 064 344 594</b>	<b>2 094 440 001</b>	<b>1 %</b>
<b>Total (titre 2 du P212 <sup>(1)</sup> correspondant au personnel concourant aux actions présentées)</b>	<b>4 296 274 496</b>	<b>3 867 359 399</b>	<b>- 10 %</b>	<b>4 296 274 496</b>	<b>3 867 359 399</b>	<b>- 10 %</b>
<b>Total</b>	<b>6 514 642 884</b>	<b>6 063 145 063</b>	<b>- 7 %</b>	<b>6 360 619 090</b>	<b>5 961 799 400</b>	<b>- 6 %</b>

P : programme. SA : sous-action. Les dépenses de personnel correspondantes à ces actions figurent au programme 212. Elles sont indiquées à titre d'information dans le tableau et n'ont pas d'influence sur les totaux par action.

(1) Actions 0212-54, 0212-58 et 0212-59 (PLF 2017 : données issues du PAP 2017).

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

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

L'action 01 du programme 178 regroupe les crédits concourant au financement de plusieurs missions et organismes interarmées.

Après une légère baisse des moyens alloués à cette action en 2016 (- 6,5 %), le projet de loi de finances pour 2017 tire les conséquences des décisions prises depuis 2015 en proposant une augmentation de 10 % des crédits, soit environ 42 millions d'euros de plus qu'en 2016. Ces nouveaux moyens concourront au renforcement de la cybersécurité et de la cyberdéfense, conformément aux objectifs définis en loi de programmation militaire et en conseil de défense, avec une hausse de 23 % du budget de la direction du renseignement militaire (DRM) et une hausse de 7 % du budget de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), hors dépenses de personnel. Pour autant, les moyens consacrés à la préparation et à l'emploi des forces, notamment les exercices interarmées de niveau stratégique et opératif, seraient enfin revalorisés (+ 19 %) après avoir été réduits plusieurs années consécutives de façon à financer les priorités stratégiques précitées et des programmes d'investissement dans le cadre de l'Alliance atlantique.

### **1. Emploi des forces**

La sous-action 01-10 « Emploi des forces » de l'action 01 du programme 178 finance diverses activités de l'état-major des armées (EMA) et des organismes et états-majors interarmées (EMIA).

En 2016, les dépenses se sont réparties comme suit.

- **62 %** des crédits de l'exercice ont été consacrés aux **activités internationales des armées**, notamment au profit de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et de l'Union européenne. Outre le financement de la contribution de la France au fonctionnement de ces organisations, ces crédits permettent de participer aux grands investissements de l'Alliance atlantique (grands programmes capacitaires, nouveau siège de l'OTAN), ainsi qu'au fonctionnement de l'Agence européenne de défense (AED) et du centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE). Ils contribuent au soutien de l'action des postes permanents à l'étranger (PPE) du réseau OTAN et Union européenne et à la conduite de missions de coopérations régionales menées par les forces de présence et de souveraineté.

- **14 %** de ces crédits concourent aux actions de **cyberdéfense** et au développement et à la mise en œuvre des systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC).

• **12 %** des crédits sont destinés à assurer le **transport stratégique** au profit de l'EMA, des armées, des services interarmées, pour les besoins de la préparation opérationnelle ou à destination des forces de présence et de souveraineté.

• **12 %** des dépenses participent à la **préparation et à l'emploi des forces**. Cette dénomination recouvre les dépenses liées aux exercices interarmées conduits par le commandement pour les opérations interarmées (CPOIA) qui a succédé en 2016 à l'état-major interarmées de forces et d'entraînement (EMIA-FE), le commandement des opérations spéciales (COS) et les EMIA d'outre-mer et de l'étranger, les activités des états-majors et organismes interarmées, tels que le commandement interarmées de l'espace (CIE), l'établissement géographique interarmées (EGI), le pôle interarmées de traitement du danger munitions et explosifs (PIAM) ou encore la direction de l'enseignement militaire supérieur (DEMS), mais aussi aux actions sur l'environnement (ex-actions civilo-militaires) dans le cadre des EMIA d'outre-mer et à l'étranger.

Depuis 2013, comme l'indiquent le tableau ci-dessous ainsi que les réponses du ministère de la Défense, le renoncement à l'organisation d'exercices interarmées de niveau stratégique et opératif et l'annulation de marchés relatifs à la géographie militaire ont permis de dégager des ressources relevant des activités opérationnelles (AOP) et du fonctionnement (FAS) au profit de la cyberdéfense et des investissements réalisés dans le cadre de l'OTAN.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS À LA SOUS-ACTION  
EMPLOI DES FORCES DEPUIS 2013**

(en millions d'euros)

Orientations stratégiques	LFI 2013		LFI 2014		LFI 2015		LFI 2016		PAP 2017 prévisionnels	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Équipements d'accompagnement et de cohérence (EAC)</b>	120,4	118,1	120,3	118,7	111,1	108,4	110,7	109,1	129,0	126,5
<b>Activités opérationnelles (AOP)</b>	61,9	61,9	52,3	52,3	54,9	53,6	52,9	52,16	56,8	55,7
<b>Fonctionnement et activités spécifiques (FAS)</b>	70,5	70,5	69,7	69,7	71,3	69,5	71,2	70,12	71,9	70,5
<b>Total</b>	<b>252,9</b>	<b>250,5</b>	<b>242,4</b>	<b>242,8</b>	<b>237,3</b>	<b>231,5</b>	<b>234,8</b>	<b>231,3</b>	<b>257,8</b>	<b>252,7</b>

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

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

Pour 2017, les crédits prévus sont en hausse (+9,2 %, en crédits de paiement, hors titre 2, par rapport à la LFI 2016) passant de 231,35 à 252,7 millions d'euros. D'après les précisions fournies par le ministère, l'essentiel

de cette hausse sera absorbé par les contributions aux programmes d'investissement de l'OTAN ainsi que par les achats et les dépenses soutenant la politique de cyberdéfense et de cyber protection (126,5 millions d'euros en crédits de paiement, + 17 % par rapport à la LFI 2016). Elle permettra toutefois de consacrer davantage de moyens à l'entraînement des forces (16,25 millions d'euros en crédits de paiement, contre 13,67 prévus en LFI 2016, soit une hausse de 19 %). Les dépenses de formation, communication et relations publiques diminuent, s'établissant à 2,02 millions d'euros en crédits de paiement contre 3,31 millions d'euros en LFI 2016.

Les dépenses de personnel correspondantes sont retracées aux sous-actions 1 à 5 de l'action 54 du programme 212. Elles augmentent de 77 % par rapport à 2016, en raison des mesures catégorielles prises en 2016 et du fait de mesures de périmètre.

## **2. Renseignement d'intérêt militaire**

La sous-action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire » finance l'acquisition et l'entretien d'équipements à vocation opérationnelle ainsi que le soutien aux missions de la DRM (appui aux théâtres d'opérations, échanges bilatéraux avec les partenaires étrangers). Le budget prévu pour 2017, hors titre 2, est en hausse de 23 % (44,61 millions d'euros en crédits de paiement contre 36,31 en LFI 2016), en application des orientations de la loi de programmation militaire et des décisions du conseil de défense.

Les dépenses de personnel (titre 2), retracées à la sous-action de l'action 54 du programme 212, continuent leur hausse au même rythme que l'an dernier, pour s'établir à 147,1 millions d'euros (+ 7,5 % par rapport à 2016). Le plafond d'emploi pour 2017 est ainsi fixé à 1 824 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Depuis 2013, les dépenses de fonctionnement étaient restées relativement stables, à un niveau proche de 4 millions d'euros. D'après les réponses apportées par le ministère de la Défense, l'augmentation des effectifs a rendu nécessaires, ces deux dernières années, des redéploiements au profit des dépenses de fonctionnement, afin d'accompagner la remontée en puissance de la DRM. Le PLF 2017 en tire les conséquences et porte les crédits de fonctionnement à 5,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,8 en crédits de paiement, soit une augmentation d'environ 25 %. Il s'agit de prendre en charge notamment des frais de déplacement ou de réception dans le cadre de partenariats avec d'autres services de renseignement français ou étrangers, des dépenses de formation spécialisées (linguistiques, nouvelles technologies...) ou la gratification de stagiaires recrutés par le service.

La majeure partie des crédits reste toutefois consacrée à des dépenses d'investissement (39,63 millions d'euros en crédits de paiement en 2017, contre 32,37 en 2016, soit une hausse de 22 %) qui permettront d'acquérir ou de

moderniser des matériels et des logiciels d'interception, de géolocalisation ou d'analyse.

### **3. Systèmes d'information et de communication**

La sous-action 01-14 « Système d'information et de communication » regroupe les crédits de fonctionnement et d'investissement de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information. La DIRISI assure auprès des organismes en métropole, outre-mer, à l'étranger et sur les théâtres d'opérations stabilisés ainsi qu'auprès de tous les bâtiments de surface, sous-marins et aéronefs, les missions suivantes :

– la mise en œuvre des réseaux de transit et de desserte de la défense, qu'ils soient permanents ou de circonstance, des réseaux nucléaires, des réseaux dits « d'élongation » (réseaux satellitaires et radio), des systèmes de commandement, de contrôle et de surveillance opérationnelle ainsi que de fonctions communes relevant de la gestion des fréquences au profit de toutes les entités du ministère ;

– l'infogérance (c'est-à-dire la gestion des systèmes d'information) des systèmes et services du socle commun au ministère de la Défense (Internet et intranet Défense), des moyens de sécurité des systèmes d'information, des services d'information métiers ou applicatifs communs et d'usage commun ;

– la cybersécurité dans ses trois composantes que sont la protection, la résilience et la défense ;

– 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 ;

– le déploiement des systèmes d'information de sûreté sur les sites majeurs ;

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

– la mise à niveau des réseaux sécurisés du ministère.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit 177,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 187,2 millions d'euros de crédits de paiement pour cette sous-action en 2017, soit respectivement 8 % et 7 % de hausse par rapport à 2016. Cette hausse rompt avec la réduction continue du budget de la direction ces dernières années, budget qui s'élevait à 191,7 millions d'euros en 2013. Elle est



essentiellement justifiée par le contexte opérationnel et les besoins liés au renforcement de la cyber sécurité.

Les dépenses de titre 2 retracées à la sous-action 7 de l'action 54 du programme 212 diminuent légèrement en 2017 (- 6 %), après une année 2016 qui avait vu les dépenses de personnel de la DIRISI s'accroître d'environ 10 %. Le plafond d'emploi pour 2017 est fixé à 7 692 équivalents temps plein travaillé.

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

L'action 05 du programme 178 regroupe les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de plusieurs fonctions de soutien, spécialisés ou communs. L'enveloppe de crédits tend à se stabiliser, en dépit de transformations profondes des services concernés (déflations d'effectifs, économies de fonctionnement, changements de périmètres). Les fonctions Santé, Soutien des forces des bases de défense et Service du commissariat des armées supportent l'essentiel de l'effort budgétaire et de réorganisation.

### **1. Les crédits du service de santé des armées**

La sous-action 05-80 retrace les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du service de santé des armées (SSA). Le SSA poursuit sa transformation pour répondre aux enjeux d'un rythme opérationnel accru, dans le contexte des mutations de l'ensemble du système national de santé et de la contrainte budgétaire.

Depuis 2013, le service met en œuvre le projet SSA 2020 qui repose sur une priorité – le soutien santé des forces en opération – et trois principes :

– la concentration (recentrage sur la mission opérationnelle, densification des équipes et des structures) ;

– l'ouverture au service public de santé, pour en devenir un acteur à part entière et bénéficiaire de son soutien, ainsi qu'à l'interministériel, à la société civile et à l'international ;

– la simplification, basée sur la délégation et la transversalité.

Le nouveau modèle repose notamment sur la transformation de la composante hospitalière, qui en constitue, d'après le ministère de la Défense, le défi le plus important. L'année 2016 a été marquée par la fermeture, le 30 juin, de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) du Val-de-Grâce, au terme de deux années de transfert des activités médicales en direction des HIA Percy et Bégin.

Pour 2016, les recettes non fiscales attendues par le SSA s'élèvent à 451,3 millions d'euros (293,4 millions d'euros pour le titre 2 et 157,9 hors titre 2). Cette diminution est principalement due à l'accélération de la fermeture de

l'HIA du Val-de-Grâce. La réorganisation de la composante hospitalière entraîne en effet une baisse des ressources extrabudgétaires, qui ne devrait s'atténuer qu'à partir de 2019, au terme de la réorganisation.

Pour 2017, les moyens du SSA (hors titre 2) seront répartis comme suit :

– **16 %** pour l'opération stratégique (OS) « équipements d'accompagnement » (EAC) permettant la réalisation des opérations d'**investissement** au profit du plan d'équipement opérationnel, de celui des établissements, et de la mise en œuvre d'une partie du programme de transformation des **systèmes d'information et de communication** ;

– **65 %** pour l'OS « activités opérationnelles » (AOP) qui concentre l'ensemble des besoins de fonctionnement cœur de métier dont une large majorité dévolue à l'**acquisition de produits spécifiques** (comme les médicaments), à **l'alimentation des patients** ou au fonctionnement hospitalier (prestations de service externalisées par exemple) ;

– **19 %** pour l'OS « fonctionnement et activités spécifiques » (FAS) regroupant les **activités support**, dont 55 % de fonctionnement et d'entretien immobilier (énergies et fluides, maintenance spécifique...) et 20 % de fonctionnement courant.

La couverture des besoins hors dépenses de personnel (titre 2) est réalisée selon la répartition suivante : 55 % par les ressources non fiscales, d'une part, et 45 %, par les crédits budgétaires, d'autre part.

Les dépenses de personnel prévisionnelles s'établissent à 1 054,7 millions d'euros pour 2017. Les ressources budgétaires afférentes retracées, depuis 2015, à la sous-action 58-06 du programme 212, sont en baisse, s'établissant à 774,1 millions d'euros. Cette baisse s'explique par l'évolution des effectifs (15 387 équivalents temps plein travaillé en 2015 contre un effectif prévisionnel de 14 846 ETPT en 2017) bien que celle-ci ait été contrebalancée par plusieurs facteurs d'évolution essentiellement haussiers (glissement vieillesse technicité négatif entre 2016 et 2017, augmentation du point de la fonction publique de 0,6 % en février 2017, augmentation des crédits associés à l'activité des réserves, mesures catégorielles, etc.).

## **2. Le soutien en hydrocarbure**

La sous-action 05-81 retrace les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de la fonction pétrolière. L'article 46 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a modifié le périmètre du compte de commerce n° 901 afin de prendre en compte les recettes et les dépenses liées à la fonction pétrolière. Cette extension – qui n'englobe ni les dépenses de personnel (titre 2) ni les dépenses concernant les acquisitions d'immobilisations d'infrastructures pétrolières (programme 212) – a eu pour

conséquence la sortie du service des essences des armées (SEA) du périmètre budgétaire du programme 178.

La nouvelle architecture repose sur deux principes fondamentaux :

1. – La constitution des ressources de trésorerie : à la différence du budget général, les ressources sont réalisées à partir du produit des cessions et des ventes de prestations par le SEA. Ces ressources assorties d'une fongibilité assurent le financement de l'ensemble de ses dépenses.

2. – L'obligation d'assurer l'équilibre du compte de commerce en recettes et en dépenses (quoiqu'il soit doté d'une autorisation de découvert de 125 millions d'euros).

Le respect de ces principes impose la mise en application d'une procédure de facturation induisant la nécessaire valorisation des prestations assurées par le service, intégrant notamment les charges nécessaires à la réalisation des missions du SEA : fonctionnement, logistique, livraison clients, *etc.*

Le compte de commerce n° 901 enregistre :

– en recettes, les cessions de produits pétroliers et de biens et services complémentaires, nécessaires à l'utilisation des matériels de l'État et à l'exploitation de ses infrastructures pétrolières, les recettes liées à la fourniture de services associés, les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz, les recettes relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers et le produit des aliénations et cessions de biens affectés à l'exploitation pétrolière, hors patrimoine immobilier ;

– en dépenses, les opérations d'achats de produits pétroliers, biens et services complémentaires, nécessaires à l'utilisation des matériels de l'État et à l'exploitation de ses infrastructures pétrolières, incluant les dépenses d'approvisionnement, de transport et de stockage externalisés et le retraitement de ces produits, le remboursement au budget de la défense des frais engagés à l'occasion des cessions de produits pétroliers à des organismes ou services ne relevant pas du ministère de la Défense, les opérations d'achat de biens affectés à la réalisation du soutien pétrolier assurée par le service chargé de l'approvisionnement en produits pétroliers ainsi que les autres dépenses inhérentes à son activité, les charges d'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz et les dépenses relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers.

Par ailleurs, l'élargissement du périmètre des dépenses aux achats de biens, dont certains doivent être comptabilisés en immobilisation, introduit une nouvelle dimension patrimoniale dans l'actif du bilan comptable du SEA.

**DONNÉES PRÉVISIONNELLES POUR 2016 ET 2017**

(en millions d'euros)

<b>Compte de commerce 901</b>		<b>LFI 2016</b>	<b>PLF 2017</b>
<b>Recettes</b>	Cessions de produits aux clients relevant du ministère de la Défense	654,6	539,8
	Cessions de produits aux autres clients	76,9	68,8
<b>Dépenses</b>	Approvisionnement en produits pétroliers et autres dépenses <sup>(1)</sup>	694,4	565,6
	Fonction pétrolière (dépenses de fonctionnement)	24,9	24,0
	Fonction pétrolière (dépenses d'investissement)	12,2	19,0
<b>Solde</b>		<b>0</b>	<b>0</b>

(1) Ces prévisions sont fortement tributaires à la fois des volumes cédés, des fluctuations des cours des produits raffinés et de l'impact du taux de change euro/dollar.

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

Les crédits de fonctionnement, stables en 2016 et 2017, s'élèvent à environ 24 millions d'euros et permettent notamment le financement d'opérations de maintenance curative profonde et la protection de camions-citernes de transport ayant été fortement sollicités lors des opérations extérieures.

Trois opérations absorberont les crédits d'investissement :

- la réception et le paiement des derniers vecteurs de la flotte CARAPACE (camion ravitailleur pétrolier à capacité étendue) : blindage, armement de bord, mobilité, etc.) pour 11 millions d'euros ;

- l'acquisition de nouveaux camions-citernes d'avitaillement projetables, visant à renforcer la capacité d'« entrée en premier » sur un théâtre d'opérations (renouvellement du parc actuel en service depuis 1992), pour 7,6 millions d'euros ;

- le déploiement du système d'information logistique et de gestion SCALP (système centralisé d'appui à la logistique pétrolière) ayant pour but d'améliorer la gestion et le pilotage des processus opérationnels et logistiques du quartier fonctionnel « soutien pétrolier » de la logistique des armées, pour 2 millions d'euros.

Les dépenses de personnel, retracées à la sous-action 58-01 du programme 212, resteront stables en 2017 à 131 millions d'euros.

### **3. Les crédits des bases de défense**

La sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense » retrace les crédits d'investissement, d'intervention et de fonctionnement des 61 bases de défenses (BdD), qui regroupent l'ensemble des formations et organismes du ministère de la Défense dans un périmètre géographique donné.

Comme l'indiquait le rapporteur pour avis l'an dernier <sup>(1)</sup>, la réforme des bases de défense avait pour objectif pleinement assumé de réaliser des économies dans la chaîne des soutiens pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées, en admettant des concessions sur la qualité du service rendu. Les premières années d'exécution ont été difficiles. 50 millions d'euros de services faits entre 2011 et 2013 ont donné lieu à des reports d'engagements. Ce report de charges a pu être réduit à moins de 20 millions d'euros fin 2014. Reste que des besoins non financés se sont accumulés (notamment s'agissant des véhicules) et que la mise sous tension des chaînes de soutien pourrait se révéler insoutenable à moyen terme, compte tenu des orientations de la loi de programmation militaire 2014-2019 et de son actualisation en 2015. Cette question est traitée dans la seconde partie du présent rapport.

D'après les réponses du ministère, la gestion 2016 a été marquée par les charges inhérentes aux nouvelles cibles d'effectifs des forces, à la hausse significative des taxes dans le domaine des énergies et aux besoins accrus de sous-traitance liés à la poursuite des déflations des effectifs des groupements de soutien des BdD (GSBdD) et à de nombreux postes de personnels civils restant non pourvus.

Pour 2017, le projet de loi de finances prévoit une dotation en autorisations d'engagement de 622 millions d'euros, soit une baisse de 12 % par rapport à la LFI 2016. D'après les précisions apportées par le ministère, cette prévision traduit des hypothèses sur le coût des facteurs ainsi que sur une meilleure performance des achats. Ce fragile équilibre pourrait être remis en question en fonction des augmentations de périmètre et de l'apparition de charges nouvelles de fonctionnement.

Les dépenses de personnel correspondantes, retracées à la sous-action 58-02 du programme 212, poursuivent leur décreue (- 39 % par rapport à 2016), du fait des transferts de personnels au service du commissariat des armées (SCA), pour s'établir à 39 millions d'euros dans le PLF 2017.

#### **4. Les soutiens complémentaires**

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

En 2017, cette sous-action couvre les dépenses relatives :

– à l'indemnité compensatrice versée à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) pour les droits d'usage du réseau par l'ensemble des effectifs militaires des armées, de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) et de la direction générale de l'armement (DGA) ;

---

(1) Avis n° 3115, 8 octobre 2015.

– au partenariat public-privé (PPP) relatif aux travaux de réhabilitation et à l’exploitation du centre national des sports de la défense (CNSD) ;

– à la réhabilitation des sites de la direction des centres d’expérimentation nucléaires (DIRCEN) en Polynésie française (Mururoa) et du projet Telsite 2, qui vise à rénover le système de surveillance géo-mécanique mis en place à Mururoa il y a plus de vingt ans ;

– aux services externalisés (poste interarmées et soutien bancaire de la Légion étrangère) ;

– à l’assistance à maîtrise d’ouvrage (AMOA) relatives à la chaîne logistique des services de maintien en condition opérationnelle (MCO) des armées ;

– aux opérations de codification OTAN des matériels militaires réalisées par le centre d’identification des matériels de la défense (CIMD) ;

– à la certification de navigabilité des avions militaires et étatiques par la direction de la sécurité aéronautique de l’État (DSAé) ;

– à l’interface entre les armées et le monde civil des transports, du bâtiment et des travaux publics assurée par le commissariat aux transports (COMIGETRA) ;

– à la mise à disposition des armées et services de bases de données numériques (Intranormes).

Le tableau suivant présente la répartition prévisionnelle de ces crédits pour 2017.

**RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS  
DE LA SOUS-ACTION 05-83 « SOUTIENS COMPLÉMENTAIRES » DANS LE PLF 2017**

*(en millions d’euros)*

<b>Domaines</b>	<b>Autorisations d’engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Indemnité compensatrice SNCF	114,733	112,483
Déconstruction nucléaire en Polynésie	4,059	9,860
CNSD	12,795	14,701
Fonctionnement courant	6,923	7,011
Autres dépenses*	1,58	2,40
<b>Total</b>	<b>140,09</b>	<b>146,46</b>

(\*) Les autres dépenses couvrent les besoins liés au fonctionnement du centre d’identification des matériels de la défense (CIMD) ; au fonctionnement de la direction de la sécurité aéronautique de l’État (DSAé) ; au fonctionnement du commissariat général aux transports (COMIGETRA) ; à l’entretien des installations pétrolières désactivées de l’OTAN (SNOI) ; à la mise à disposition sur l’intranet de la base numérique Intranormes ainsi que l’AMOA « *supply chain* ».

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

## 5. Le service interarmées des munitions

La sous-action 05-84 retrace les dépenses du service interarmées des munitions (SIMu). Le SIMu est un service interarmées à compétence nationale, rattaché au chef d'état-major des armées. Son objectif opérationnel est de mettre à disposition des forces, en tous lieux et en tout temps, des munitions de toutes natures en quantité et en qualité requises.

Il est composé d'un échelon central, de sept établissements principaux des munitions (EPMu) regroupant quinze emprises pyrotechniques en métropole et de dix dépôts permanents outre-mer ou à l'étranger (OME), auxquels peuvent s'ajouter des dépôts de circonstance (Jordanie) et de cinq dépôts temporaires en soutien des opérations extérieures (Liban, Irak,...).

À compter de 2017, et jusqu'à la fin de la période programmation militaire 2014-2019, la poursuite du plan de transformation du SIMu (« SIMu 2019 »), se traduira par :

- les fermetures de dépôts (Salbris, Neubourg), conformément à l'objectif de diminution de 30 % du nombre de dépôts de munitions ;

- le report de la fermeture du dépôt de Fontvieille (les travaux de rénovation et de construction des magasins de munitions de l'établissement principal des munitions de Miramas ne seront pas terminés avant 2019, de sorte que les munitions de l'EPMu de Miramas seront stockées à Fontvieille pendant la durée des travaux, afin d'assurer la continuité des missions) ;

- la réorganisation, après fusion, des échelons de direction et regroupement en quatre EPMu : regroupement des EPMu Champagne Picardie et Alsace-Lorraine, en un EPMu Champagne-Lorraine ; regroupement des EPMu Méditerranée et Provence, en un EPMu Provence-Méditerranée ; regroupement des EPMu Centre et Aquitaine, en un EPMu Centre-Aquitaine ; l'EPMu Bretagne, n'étant pas modifié ;

- le transfert des éléments déconcentrés relevant de l'échelon central (Salbris) vers Bourges ;

- le redéploiement d'effectifs au profit des dépôts pérennes afin de répondre au contrat opérationnel.

À la suite des mesures décidées par le Président de la République après les attentats de 2015, le SIMu a bénéficié d'atténuations des déflations d'effectifs prévues, ramenant son effort de déflation de - 257 équivalents temps plein travaillé à - 126 ETPT. Cette atténuation va permettre de consolider le socle de personnel militaire spécialiste pyrotechnicien, afin de répondre aux besoins en projection de ces spécialistes, et d'améliorer la protection des sites pyrotechniques. Les dépenses de personnel augmentent donc très légèrement (+ 3 % par rapport à 2016) pour s'établir à 81,2 millions d'euros.

Enfin, après une hausse déjà importante, d'environ 29 % en 2016, le budget d'investissement, d'intervention et de fonctionnement du SIMu connaît une nouvelle augmentation significative (+ 25 % environ) pour s'établir en 2017 à 14,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ces ressources permettront :

- de développer un système d'information logistique (SIL) de nouvelle génération, qui couvrira l'ensemble des processus interarmées et les spécificités métier des trois armées ;

- de récupérer des missions de maintien en conditions opérationnelles de certaines munitions complexes assurées aujourd'hui par la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense (SIMMAD) ou par la DGA ;

- de répondre aux nouveaux objectifs de stockage de munitions compte tenu du niveau élevé de l'engagement opérationnel des forces armées, qui devraient faire l'objet d'une étude au printemps 2017.

## **6. Le service du commissariat aux armées**

La sous-action 05-85 retrace les dépenses du service du commissariat des armées. Les moyens affectés au service augmentent de 11 % en autorisations d'engagement par rapport à 2016, pour s'établir à 436 millions d'euros, et de 4 % en crédits de paiement (400 millions d'euros).

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le SCA poursuit sa transformation dans le contexte d'une démarche d'interarmisation des soutiens et d'une forte rationalisation. Depuis 2014, avec l'adoption du modèle SCA 21, il développe une expertise dans sept filières de soutien (habillement, gestion base vie, soutien de l'homme, restauration hébergement, assistance juridique, droits financiers individuels et formation) dans une approche verticale dite « de bout en bout ». Ces filières sont animées par des « métiers » (achats, finances, logistique, juridique).

Dans une logique de simplification, les groupements de soutien de base de défense ont été rattachés au SCA au 1<sup>er</sup> septembre 2014. Si la réforme des BdD a permis de réaliser des économies par la mutualisation de fonctions au niveau local, l'organisation s'est révélée trop complexe pour les formations soutenues et factrice d'une dégradation des prestations rendues. Tout en persévérant dans la réforme des BdD, il a donc été décidé d'adopter la logique « de bout en bout » pour les soutiens. Le SCA se présente comme le garant de la conciliation entre cette logique « de bout en bout », d'une part, et la logique horizontale des BdD, d'autre part, grâce à des outils de suivis (contrats d'objectifs et de performance pour les services subordonnés au CEMA) et une comitologie spécialisés. Les années 2016 à 2019 doivent permettre de consolider cette nouvelle organisation en renforçant le pilotage des GSBdD.



Le détail des ressources du SCA depuis 2013, présenté dans le tableau suivant, témoigne de l'évolution progressive de ses missions et des économies réalisées en matière de fonctionnement (FAS).

#### ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU SERVICE DU COMMISSARIAT AUX ARMÉES DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

Opération Stratégique (OS)	2013 Source RAP exécuté	2014 Source RAP exécuté	2015 Source RAP exécuté	2016 <sup>(1)</sup> Source PAP	2017 <sup>(2)</sup> Source prévision PAP
Activités opérationnelles (AOP)	4,75	5,37	141,10	157,36	155,36
Fonctionnement et activités spécifiques (FAS)	32,78	34,63	27,87	19,93	19,88
Entretien programmé du personnel (EPP)	4,55	234,62	281,03	214,07	260,8
<b>Total</b>	<b>42,08</b>	<b>274,62</b>	<b>450,00</b>	<b>408,71</b>	<b>453,30</b>

(1) Hors prévision de DA OPEX/MISSINT. Prévision de FDC/ADP inclus. FOT 77 000 et SMV inclus.

(2) Hors prévision de DA OPEX/MISSINT. Prévision de FDC/ADP inclus. FOT 77 000 et SMV inclus + augmentation de la réserve.

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

L'augmentation des ressources affectées à l'entretien programmé du personnel (EPP) en 2014 est liée à la concrétisation du transfert au SCA des crédits des armées, directions et services consacrés à l'habillement et au soutien de l'homme. En 2015, l'augmentation des crédits au titre des activités opérationnelles s'explique par le transfert en gestion des crédits relatifs à l'alimentation « en garnison » du personnel militaire des armées, directions et services ; la poursuite de la mise en œuvre de la régie rationalisée optimisée (RRO) au profit de la filière habillement ; le rattachement hiérarchique au SCA des GSBdD ; la montée en puissance du centre expert en restauration hébergement interarmées (CERHÉIA) à Lyon, créé le 1<sup>er</sup> septembre 2014 ; l'intégration dans le corps des commissaires des armées d'officiers des différents corps techniques et administratifs, d'officiers des bases et d'officiers du cadre spécial.

En 2017, l'augmentation des crédits « EPP » financera un nouveau système modulaire balistique (SMB), à la fois gilet pare-balles et gilet portecharges, permettant un accroissement significatif de la performance des combattants. En particulier, ce nouveau modèle, plus ergonomique, garantira un meilleur confort au personnel féminin.

### C. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Les surcoûts au titre des opérations extérieures (OPEX) des années 2013 à 2015 sont présentés dans le tableau ci-dessous, qui détaille également leur financement.

**SURCOÛTS DES OPEX ET FINANCEMENT**

(en millions d'euros)

	2013	2014 <sup>(1)</sup>	2015	2016	2017
<b>Surcoûts des OPEX <sup>(2)</sup></b>					
<b>Loi de finances initiale</b>	630	450	450	450	450
<b>Coûts non prévus par la LFI</b>	620	668	666,5	n.d.	n.d.
<b>Total Surcoûts</b>	<b>1 250</b>	<b>1 118</b>	<b>1116,5</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
<b>Financement des surcoûts des OPEX non prévus en LFI</b>					
<b>Décrets d'avances</b>	578	611	625	n.d.	n.d.
<i>dont « gage » sur des crédits d'équipement</i>	488	400	200	n.d.	n.d.
<i>dont « gage » sur des annulations de crédits de ministères civils</i>	90	211	425	n.d.	n.d.
<b>Crédits ouverts en LFR</b>					
<b>Autres (dont fonds de concours)</b>	42	54	40	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>668</b>	<b>665</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>

n.d. : non disponible

(1) Le décret d'avance 2014 a permis de couvrir les surcoûts en interministériel à hauteur de 611 millions d'euros. Dans le même temps, la mission Défense a participé au financement des dépenses urgentes interministérielles (dont les OPEX) à hauteur de 400 millions d'euros. 3 millions d'euros de reliquat ont été financés par redéploiement de crédits hors dépenses de personnel (titre 2) au sein du programme 178.

(2) Périmètre : le surcoût des OPEX jusqu'en 2014 relève en totalité du programme 178. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les dépenses de titre 2 sont rattachées au programme 212, les dépenses hors titre 2 restant dans le programme 178.

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale (LPM 2014-2019), le surcoût net a fait l'objet d'un financement interministériel par décret d'avance.

Pour 2016, la dotation en loi de finances initiale s'élève à nouveau à 450 millions d'euros. Au vu des prévisions, un surcoût net à couvrir est estimé, au 30 juin, à 523,9 millions d'euros (dont 114 sur le titre 2), soit un besoin de financement de 527,4 millions d'euros en incluant les 3,5 millions d'euros de ressources perdues par le service de santé des armées.

Comme l'an dernier, le rapporteur pour avis ne peut que déplorer la sous-évaluation chronique des surcoûts OPEX. Outre l'atteinte au principe de sincérité budgétaire qu'elle représente, elle impose une prise en charge interministérielle des surcoûts non-inscrits en loi de finances initiale, selon des modalités qui, étant arbitrés dans les derniers jours de l'année, ne sont pas toujours favorables à la Défense. L'analyse des mouvements de crédits de fin d'année met ainsi en lumière que les surcoûts imprévus sont compensés par des annulations de crédits de

paiement du programme 146 « Équipement des forces », c'est-à-dire sur les programmes d'armement.

#### D. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES

Aucun crédit n'est inscrit à l'action 07 du programme 178 relative aux surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT) ou missions intérieures (MISSINT). En effet, les sommes provisionnées sont exclusivement composées de crédits de personnel (titre 2) retracés à la sous-action 59-02 du programme 212.

Le prolongement de l'opération Sentinelle suscite, depuis 2015, des besoins de financement croissants. Une prise en charge interministérielle de ces surcoûts n'est pas systématique, contrairement à celle des surcoûts au titre des opérations extérieures. En effet, les textes d'application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 modifiée relative à la modernisation de la sécurité civile ne prévoient aucun remboursement de la part des ministères bénéficiaires au titre de la participation des armées aux opérations de secours d'urgence. La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense dispose toutefois que les surcoûts nets liés aux missions intérieures « *peuvent faire l'objet d'un financement interministériel* » (article 4-1).

Cette prise en charge se heurte toutefois à trois difficultés :

- un périmètre large qui englobe aussi des missions permanentes ;
- des surcoûts composés de plusieurs agrégats budgétaires ;
- la difficulté d'évaluer le surcoût net par rapport à une situation de référence souvent réaménagée.

- *Un périmètre difficile à délimiter*

Les missions intérieures font partie des engagements des armées sur le territoire national, qui ont fait l'objet d'un récent rapport de la commission de la Défense nationale et des forces armées <sup>(1)</sup>.

Ces missions et opérations peuvent être :

- **permanentes** : protection du territoire (Vigipirate / Sentinelle), sûreté aérienne, sauvegarde maritime, recherche et sauvetage (SAR), protection du centre spatial guyanais (Titan), lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane (Harpie) ;
- **récurrentes** : lutte contre les feux de forêt en zone méditerranéenne (Héphaïstos), lutte contre le narcotraffic ;

---

(1) MM. Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard, Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire nationale, *Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 3864, 22 juin 2016.*

– **circonstanciell**es : protection de sommets internationaux ou d'événements particuliers, intervention lors de catastrophes naturelles, sanitaires ou technologiques, soutien à l'action gouvernementale, *etc.*

Au sein de ces engagements sur le territoire national, trois critères permettent de délimiter le périmètre des missions intérieures *stricto sensu* :

– participation à des plans gouvernementaux de protection (Vigipirate, Sentinelle, Cuirasse) ;

– participation à des missions interministérielles de sécurité (Harpie, Titan, Héphaïstos) ;

– participation à la sécurisation de grands événements de type COP 21, championnat d'Europe de football 2016, *etc.*

Les autres missions ne font pas l'objet d'un chiffrage individualisé de leur surcoût, en raison soit de leur caractère intrinsèquement lié aux contrats opérationnels des armées (posture permanente de sûreté aérienne, posture permanente de sauvegarde maritime, missions liées à l'action de l'État en mer de la marine nationale, surveillance des frontières guyanaises par l'armée de terre), soit de leur faible coût.

Donc, si, dans le langage courant, les « opérations intérieures » désignent souvent des missions de protection ponctuelles du territoire, il n'existe aucune définition législative ou réglementaire d'« opérations intérieures ».

- *Des surcoûts composés de plusieurs agrégats budgétaires*

La provision inscrite en loi de finances initiale pour les MISSINT s'établit à 26 millions d'euros pour le titre 2. Elle correspond à un socle de 11 millions d'euros de titre 2 engendrés par les MISSINT dites « historiques » (Vigipirate avant 2015, Harpie et Titan en Guyane, *etc.*), auquel ont été ajoutés 15 millions d'euros par la loi de programmation militaire actualisée destinés à couvrir les droits en matière d'indemnité d'alerte opérationnelle (AOPER), ouverts au titre de Sentinelle.

Ces surcoûts MISSINT agrègent des dépenses de plusieurs titres.

- Des dépenses de rémunération de personnel à caractère indemnitaire (titre 2). À titre d'exemple, pour ces dépenses, le surcoût correspond au paiement des indemnités versées au personnel d'active ou de réserve en raison de leur participation à une mission intérieure :

– l'indemnité pour services en campagne (ISC), instituée par le décret n° 75-142 du 3 mars 1975, attribuée au militaire effectuant une activité « avec la troupe », de plus de trente-six heures ;

– l’indemnité pour sujétion spéciale d’alerte opérationnelle dont le bénéfice a été ouvert aux militaires participant à la mission Sentinelle par l’arrêté du 10 juillet 2015.

• Des dépenses hors titre 2, qui recouvrent les coûts supplémentaires de fonctionnement générés par ces missions : il s’agit principalement des surcoûts liés au logement et à la subsistance pour les troupes déployées dans des sites ne disposant pas d’infrastructure militaire, du carburant utilisé par les véhicules de la mission Sentinelle, des matériels de santé, des équipements d’habillement (dont la protection balistique), *etc.*

Les surcoûts de titre 2 (ISC et AOPER) des MISSINT sont imputés dès leur paiement sur le budget opérationnel de programme (BOP) 0212-0093 OPEX-MISSINT, dont le sous-chef opérations de l’état-major des armées est responsable et dont le responsable de programme (programme 212) est le secrétaire général pour l’administration (SGA).

Les dépenses de titre 2 qui ne peuvent être imputées sur ce BOP 212-0093, comme par exemple la solde des réservistes participant aux missions intérieures, et les surcoûts hors titre 2 sont supportées par les armées, directions et services interarmées qui sont à l’origine de la dépense ou dont la mission normale est d’assurer le soutien et d’en supporter les coûts afférents. Pour les surcoûts hors titre 2, ce sont :

– les BOP d’armée ou de service pour les dépenses imputables à leur activité propre (ex : BOP 0178-0011 « Préparation opérationnelle des forces terrestres » pour l’armée de terre, mais aussi BOP 0178-0021, BOP 0178-0031, BOP 0178-0064 pour les autres armées et le service de santé) ;

– BOP 0178-0068 « Soutien des forces » pour les prestations relevant du périmètre du soutien commun assuré par le service du SCA et les bases de défense ;

– BOP 0212-0075 « Crédits de la politique immobilière » pour les dépenses d’infrastructure (la seule MISSINT qui ait donné lieu à des dépenses d’infrastructure est l’opération Sentinelle) ;

– BOP 0178-0061 « Environnement opérationnel interarmées » pour les dépenses liées à l’engagement des armées dans des missions dans les départements et collectivités d’outre-mer.

Pour les surcoûts pouvant faire l’objet d’un financement interministériel :

– les dépenses hors titre 2 sont restituées par les armées, directions et services qui les ont supportées et sont en mesure d’apporter toutes les justifications comptables correspondantes ;

– l'état-major des armées assure la consolidation des dépenses imputées sur le BOP OPEX -MISSINT et des dépenses hors titre 2.

- *Un débat sur les dépenses à retenir*

Les dépenses susceptibles d'être prises en charge au niveau interministériel ne sont pas aisées à définir. En effet, les surcoûts ne peuvent facilement être rapprochés d'une opération du fait de leur localisation géographique, comme c'est le cas pour les OPEX, et il est d'autant plus difficile d'évaluer des surcoûts par rapport à une situation de référence que celle-ci a parfois été aménagée ; des entraînements ont été annulés, par exemple.

La direction du budget estime ainsi qu'une partie des surcoûts OPINT sont déjà compensés par des redéploiements de crédits au sein de la mission « Défense » et que certaines dépenses auraient dû être consenties même en l'absence d'opérations intérieures. La direction du budget fait ainsi valoir qu'une partie des personnels qui ont perçu des ISC au titre de Sentinelle en auraient probablement perçu s'ils avaient suivi des entraînements en camp.

Le ministère de la Défense reconnaît qu'en 2015, l'opération Sentinelle a eu un effet d'éviction significatif sur les activités d'entraînement (– 10 millions d'euros) en raison de la soudaineté de sa mise en place et de l'état des effectifs. En 2016, la remontée en puissance des effectifs de la force opérationnelle terrestre donne à l'armée de terre la capacité d'honorer les missions, tout en permettant une remontée progressive de la préparation opérationnelle de ses forces au niveau souhaitable. La montée en puissance de la force opérationnelle terrestre, portée à 77 000 hommes, entraîne un flux de recrutement particulièrement significatif par rapport aux années précédentes qui se traduit par un volume global de préparation opérationnelle dite initiale (PO-I) en forte croissance. Une autre composante de la préparation opérationnelle, consacrée à la mise en condition finale avant projection en opérations extérieures, a été préservée. Seule la préparation opérationnelle interarmes (les passages en centre spécialisé et les exercices interarmes) a connu une inflexion à la baisse.

Par ailleurs, dans les périodes de forte tension, les nécessités de déploiement supplémentaire au profit des MISSINT n'affectent pas systématiquement les activités d'entraînement : ainsi, la décision du Président de la République de porter le dispositif Sentinelle à 10 000 hommes après l'attentat de Nice le 14 juillet 2016, ne s'est pas traduite par la suppression d'activités de préparation opérationnelle et d'entraînement, mais par le rappel de 2 300 permissionnaires de l'armée de terre.

Ainsi, sans nier l'impact du niveau d'engagement actuel sur le territoire national sur certaines activités opérationnelles et d'entraînement, il paraît difficile de définir une mesure valorisée objective et pertinente de ces moindres dépenses indemnitaires.

Une mission conjointe a été confiée à l’Inspection générale des finances (IGF) et au Contrôle général des armées (CGA) en mai 2016 pour élaborer une méthodologie partagée. Son rapport était attendu pour le 20 octobre 2016.

- *Une prise en charge interministérielle non systématique*

Le surcoût net né de Sentinelle n’a pas été pris en compte lors de l’actualisation de la loi de programmation militaire en juillet 2015, à l’exception de l’attribution aux militaires assurant l’opération de l’indemnité pour sujétions d’alerte opérationnelle pour un montant de cinq euros par jour. 15 millions d’euros supplémentaires ont été provisionnés à compter de 2016 pour financer cette prime, la ressource passant de 26 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2016 à 41 millions dans le projet de loi de finances pour 2017.

En octobre 2015, le ministère de la Défense a présenté un surcoût net au titre de Sentinelle de 171 millions d’euros, dont 52 millions d’euros relevant du titre 2. Comme le montre le tableau ci-dessous, l’exécution arrêtée par la loi de règlement pour 2015 est toutefois légèrement supérieure aux crédits obtenus, du fait du paiement effectif d’indemnités (titre 2) supérieur (+ 5,45 millions d’euros) en fin d’année aux prévisions arrêtées fin octobre.

#### SURCOÛTS MISSINT EN 2015

(en millions d’euros)

	Crédits demandés	Décret d’avance <sup>(1)</sup>	Crédits exécutés
<b>Titre 2</b>	52	51,65	57,10
<b>Hors titre 2</b>	119	119	119
<b>Total</b>	<b>171</b>	<b>170,65</b>	<b>176,10</b>

(1) Décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

Source : secrétariat général pour l’administration.

D’après les précisions apportées par le ministère de la Défense, le ministère prendra sous enveloppe la partie du surcoût résultant du doublement du taux journalier de l’AOPER à compter du 1<sup>er</sup> juin 2016, pour un montant estimé à ce stade à 4,8 millions d’euros. Les surcoûts des autres MISSINT resteront à la charge des armées et services ayant supporté la dépense.

Les surcoûts nets prévisionnels des MISSINT, tels qu’évalués, début juillet, pour l’année 2016, sur la base notamment de l’engagement de 10 000 hommes jusqu’au 10 juillet, sont de 157 millions d’euros, dont environ 79 millions d’euros de titre 2 et environ 78 millions d’euros hors titre 2 (dépenses de fonctionnement, d’équipement ou d’infrastructure supplémentaires, *i.e.* les frais et dépenses ponctuelles engagés au titre du soutien, de l’appui ou du matériel).

La décision prise à la suite à l’attentat de Nice de prolonger le déploiement à hauteur de 10 000 hommes sur le territoire national au-delà de la date initialement prévue, comme l’évolution des modalités de mise en œuvre retenues

(mobilité et renforcements provinciaux) après les événements de Saint-Étienne-du-Rouvray, conduiront à une majoration des surcoûts nets à couvrir. L'évolution est en cours d'actualisation, dans le cadre du second suivi de gestion établi fin septembre.

## **II. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

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

– des fonctions transversales qui concernent plusieurs états-majors, directions et services, comme les finances, les ressources humaines, la politique immobilière, celle du logement, la politique culturelle et éducative, les affaires juridiques, l'accompagnement des restructurations ou encore les systèmes d'information et de gestion administratifs ;

– des prestations de service : réalisation d'infrastructures, action sociale, reconversion, gestion du personnel civil, soutien à l'administration centrale et gestion du partenariat public-privé Balard.

Depuis 2015, le programme regroupe aussi l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) du ministère (actions 50 à 67). Cette centralisation de la gestion du titre 2 est la conséquence de l'extension de la mission du SGA dans le cadre de la réorganisation du ministère de la Défense. Elle doit permettre d'assurer une meilleure maîtrise de la masse salariale et l'adéquation entre emplois et compétences.

Le présent avis porte sur les crédits relatifs au soutien et à la logistique interarmées. Les crédits des actions 54, 58 et 59 du programme 212 ont déjà fait l'objet d'une analyse dans la précédente sous-partie consacrée au programme 178. Par suite, les crédits de personnel des actions 60 à 64 seront commentés dans la suivante.

Globalement, les crédits de paiements hors titre 2 du programme 212 augmentent de 5,8 %, passant de 2 027 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016 à 2 145 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017 (hors ressources issues de cessions). Cette hausse est principalement liée aux besoins d'infrastructure (+ 96 millions d'euros) et aux équipements d'accompagnement (+ 36 millions d'euros).



**CRÉDITS DU PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES**

*(en euros)*

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en %)	LFI 2016	PLF 2017	Évolution (en %)
Action 04 – Politique immobilière	1 611 331 148	1 717 379 499	+ 7 %	1 171 218 099	1 339 785 093	+ 14 %
<i>titre 2 (P212, A 60)</i>	<i>473 104 608</i>	<i>453 569 189</i>	<i>- 4 %</i>	<i>473 104 608</i>	<i>453 569 189</i>	<i>- 4 %</i>
Action 05 – Systèmes d'information, d'administration et de gestion	138 283 130	126 196 962	- 9 %	110 820 931	146 897 177	+ 33 %
Action 06 – Politique des ressources humaines	130 499 317	141 819 703	+ 9 %	130 499 317	141 819 703	+ 9 %
<i>titre 2 (P212, A 61)</i>	<i>322 532 214</i>	<i>307 526 987</i>	<i>- 5 %</i>	<i>322 532 214</i>	<i>307 526 987</i>	<i>- 5 %</i>
sous-action 06-03 - Reversions	34 792 284	36 472 386	+ 5 %	34 792 284	36 472 386	+ 5 %
<i>titre 2 (P212, SA 61-02 et 61-03)</i>	<i>148 852 688</i>	<i>133 769 251</i>	<i>- 10 %</i>	<i>148 852 688</i>	<i>133 769 251</i>	<i>- 10 %</i>
sous-action 06-04 - Action sociale et autres politiques RH	95 707 033	105 347 317	+ 10 %	95 707 033	105 347 317	+ 10 %
<i>titre 2 (P212, SA 61-01)</i>	<i>173 679 526</i>	<i>173 757 736</i>	<i>0 %</i>	<i>173 679 526</i>	<i>173 757 736</i>	<i>0 %</i>
Action 08 – Politiques culturelles et éducatives	32 871 302	25 704 389	- 22 %	32 844 303	25 958 056	- 21 %
<i>titre 2 (P212, A 62)</i>	<i>46 971 959</i>	<i>35 688 082</i>	<i>- 24 %</i>	<i>46 971 959</i>	<i>35 688 082</i>	<i>- 24 %</i>
sous-action 08-01 - Action culturelle et mise en valeur du patrimoine	27 818 877	22 234 138	- 20 %	27 818 877	22 234 138	- 20 %
sous-action 08-02 - Gestion et communication des archives historiques de la Défense	5 052 425	3 470 251	- 31 %	5 025 426	3 723 918	- 26 %
Action 10 – Restructurations	57 192 058	63 768 223	+ 11 %	139 346 969	61 260 449	- 56 %
<i>titre 2 (P212, A 63)</i>	<i>154 104 630</i>	<i>114 242 221</i>	<i>- 26 %</i>	<i>154 104 630</i>	<i>114 242 221</i>	<i>- 26 %</i>
Action 11 – Pilotage, soutien et communication	357 124 454	364 300 290	+ 2 %	442 556 667	429 636 751	- 3 %
<i>titre 2 (P212, A 64)</i>	<i>449 884 569</i>	<i>416 126 973</i>	<i>- 8 %</i>	<i>449 884 569</i>	<i>416 126 973</i>	<i>- 8 %</i>
<b>Total (hors titre 2)</b>	<b>2 327 301 409</b>	<b>2 439 169 066</b>	<b>+ 5 %</b>	<b>2 027 286 286</b>	<b>2 145 357 229</b>	<b>+ 6 %</b>
<b>Total du titre 2 correspondant</b>	<b>1 769 130 194</b>	<b>1 634 680 439</b>	<b>- 8 %</b>	<b>1 769 130 194</b>	<b>1 634 680 439</b>	<b>- 8 %</b>

Source : PAP 2017.

## 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 projet de loi de finances pour 2017 prévoit une augmentation de ces moyens : 1,717 milliard en autorisations d'engagement (+ 7 % par rapport à 2016) et 1,339 milliard en crédits de paiement (+ 14 % par rapport à 2016).

Le périmètre de cette action englobe l'ensemble des dépenses d'infrastructure, quelle que soit la nature des opérations – création, adaptation, entretien ou maintien en conditions 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.

### Nouvel indicateur de performance

À partir du PLF 2017, le programme annuel de performance (PAP) est doté d'un nouvel indicateur de performance 2.1 pour mesurer l'efficacité du programme 212. Rapporté à l'objectif 2 « mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais », il consiste à suivre le respect des engagements en termes de coûts et de délais pris par le SID auprès de ses bénéficiaires. Ainsi, le taux d'écart calendaire agrégé, actuellement de 85 %, traduit une forte dérive dans la durée des projets. En revanche, le taux d'écart budgétaire de 10 % témoigne plutôt d'une relative efficacité dans la maîtrise des coûts.

D'après le ministère de la Défense, afin de permettre l'entière réussite de l'accompagnement des programmes d'infrastructure, le SID a été doté de crédits de fonctionnement supplémentaires (+ 38,34 %, soit 12,85 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement). Le budget de fonctionnement prévu pour 2017 est donc de 306,3 millions d'euros, contre 1 374 millions d'euros pour l'investissement et 6,3 millions au titre des interventions.

### DÉTAIL DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DANS LE PLF 2017

(en euros)

Nature des dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Titre 2 – Personnel (P212, A60)	453 569 189	453 569 189
Titre 3 – Fonctionnement	306 310 394	310 010 667
Titre 5 – Investissement	1 374 681 105	1 018 386 426
Titre 6 – Intervention	6 388 000	6 388 000
Titre 7 – Opérations financières	30 000 000	5 000 000
<b>Total</b>	<b>1 717 379 499</b>	<b>1 339 785 093</b>

Source : PAP 2017.

Les dépenses de personnel 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. Les crédits prévus par le projet de loi de finances diminuent légèrement par rapport à 2016 (- 4 %) pour s'établir à 453,5 millions d'euros. Le plafond d'emploi est fixé à 6 862 équivalents temps plein travaillé.

En outre, pour la bonne exécution de la programmation et pour le financement des besoins reconnus par le conseil de défense du 6 avril 2016, le ministère de la Défense dispose dans le cadre du PLF 2017 d'un droit à consommer de 200 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui est notamment alimenté par les ressources issues de cessions immobilières du ministère. Sur ces 200 millions d'euros, 15 seront réservés pour l'accompagnement des restructurations (*cf. infra*).

Les priorités de l'exercice 2017 sont les suivantes :

- créer ou à adapter les infrastructures d'accueil des nouveaux matériels ;
- réaliser les nécessaires rénovations ou remises aux normes ;
- assurer le maintien en condition du patrimoine immobilier et le renforcement de la protection des emprises militaires ;
- faire face à l'augmentation de capacité liée à la remontée des effectifs de l'armée de terre et au déploiement des forces dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Les investissements sont prioritairement destinés à l'accueil des programmes « *Multirole Transport Tanker* » (MRTT), hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), avions Rafale et A400M, frégates multi-missions (FREMM), ainsi que Barracuda et SCORPION.

L'action 04 regroupe également les ressources nécessaires à la poursuite des grands programmes décidés en loi de programmation militaire actualisée le 28 juillet 2015.

- L'effort entamé lors des exercices précédents sera poursuivi sur les bases navales de Brest et de Toulon (rénovation des réseaux électriques très anciens et inadaptés aux navires de nouvelle génération) ; les chaussées aéronautiques ; les espaces d'entraînement de l'armée de terre ; le programme Descartes (le réseau de transmission ministériel) ; l'aide au logement du personnel civil et militaire.

- Conformément à la décision du Président de la République de porter la force opérationnelle terrestre (FOT) à 77 000 hommes, il est prévu, tout en diminuant le nombre d'emprises, de les densifier pour accueillir les effectifs supplémentaires. Le PLF 2017 prévoit les ressources nécessaires à la mise en

œuvre du volet infrastructure de l'opération Sentinelle pour l'amélioration des conditions d'hébergement des militaires déployés et le maintien du dispositif de protection du territoire national dans la durée, en particulier du territoire francilien.

- Le programme 212 contribuera également au financement du volet infrastructure du plan stratégique de l'École polytechnique (bâtiment « Bachelor ») à hauteur de 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 5 millions d'euros de crédits de paiement en 2017.

- En 2016, près de 100 millions d'euros ont été programmés pour les infrastructures de « sécurité protection » (SECPRO) contribuant à la modernisation des systèmes déjà en place, le renforcement des dépôts d'armes et de munitions et la réhabilitation des installations de protection passive. En 2017, le niveau d'engagement est renouvelé à hauteur de 80 millions d'euros.

Les dépenses de maintenance des infrastructures sont souvent des variables d'ajustement. Et, compte tenu de la multiplicité des objectifs fixés en la matière, il est à craindre que ces dépenses ne soient à nouveau remises en cause. En 2015, par exemple, 110,3 millions d'euros ont été dépensés pour la maintenance lourde des infrastructures contre 136,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. La soumission d'une partie importante des ressources à la cession de plusieurs emprises, notamment parisiennes, dans un contexte d'alerte sécuritaire, est un facteur de risque supplémentaire que le rapporteur pour avis analyse plus précisément dans la seconde partie du présent rapport.

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

Pour 2017, les crédits consacrés aux systèmes d'informations et de gestion s'élèvent à 126,20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 146,90 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement - 8,74 % et + 32,55 % par rapport à la loi de finances pour 2016. Ils permettront de faire face à la montée en puissance du projet Source-Solde et de compenser l'absence de crédits issus du recouvrement des « indus Louvois » en 2017 (29 millions d'euros en 2016).

Ces ressources seront notamment employées pour :

- la maintenance curative et évolutive des systèmes d'information ressources humaines (SIRH) d'armées, le maintien en condition opérationnelle de Louvois, la maintenance du système de gestion du personnel civil Alliance ainsi que son module de gestion administrative de la paie intégré ;

- la prise en charge de la partie renouvelable du parc de serveurs nécessaires aux principales applications du domaine des ressources humaines ;

- la poursuite du projet Source-Solde devant remplacer l'actuel système de solde des militaires Louvois ;

– la notification du marché Source Web simplifiant la saisie des données pour les gestionnaires des ressources humaines ;

– la reconduction de l’acquisition globalisée de logiciels et de services grâce à des contrats-cadres négociés avec les plus grands éditeurs (Microsoft, SAP-BO, Oracle), en application de la politique de rationalisation des achats de la fonction systèmes d’information et de communication ;

– la consolidation de la convergence des systèmes d’information logistique (SIL) par milieu (terre, air, mer) et le système logistique de la fonction des systèmes d’information de la direction interarmées des réseaux d’infrastructure et des systèmes d’information ;

– la notification du marché de refonte de l’application Boreale pour la publication au bulletin officiel des armées des textes réglementaires ;

– la poursuite de la construction du système Archipel NG afin d’assurer l’archivage électronique pérenne des documents ;

– la poursuite de la réalisation de l’application Clade pour la gestion des bibliothèques numériques des centres de documentation du ministère ;

– la notification du marché de maîtrise d’œuvre du système Seres destiné à moderniser la relation soutenant/soutenu dans les domaines de l’hôtellerie, de la restauration, de l’habillement et des loisirs.

### **C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES**

Les crédits de l’action 06 destinés à la mise en œuvre des politiques de ressources humaines conduites au niveau ministériel – dont l’accompagnement et le reclassement du personnel militaire, l’action sociale, la formation professionnelle et la couverture des frais de gestion pour prestation administrative – sont en augmentation de 8,8 % en autorisations d’engagement et en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2016, et s’établissent à 141,82 millions d’euros.

Cette évolution s’explique notamment par une amélioration de l’offre de services aux personnels militaires en reconversion (sous-action 03) et par une revalorisation sensible des crédits destinés au plan d’amélioration de la condition du personnel (PACP) à hauteur de 8,7 millions d’euros.

Afin de compenser les fortes obligations qui pèsent sur le personnel de la défense dans un contexte d’intense engagement en opérations, intérieures comme extérieures, ces crédits permettront de renforcer les mesures visant à améliorer les conditions de travail et le cadre de vie des militaires, mais également le soutien des familles.

Le secrétariat général pour l'administration prend également part au plan gouvernemental de recrutement d'apprentis dans la fonction publique (10 000 en 2017), avec un objectif fixé de 1 200 apprentis pour le ministère de la Défense.

### 1. Les aides à la reconversion

Les crédits de la sous-action « Reconversion » de l'action 06 « Politique des ressources humaines » financent :

– les prestations de reconversion délivrées par l'agence de reconversion de la défense (ARD), Défense Mobilité, au profit des personnels militaires quittant les armées <sup>(1)</sup> ;

– les frais de déplacement des militaires inscrits dans un parcours de reconversion ;

– les dépenses de soutien à l'activité de reconversion (documentation technique, frais de *marketing* opérationnel, frais de déplacement des agents affectés à Défense Mobilité, diverses dépenses de fonctionnement courant non prises en charge par les organismes de soutien) ;

– l'équipement et les activités du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) implanté à Fontenay-le-Comte et rattaché à l'ARD.

Après l'actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019 du 28 juillet 2015, atténuant les réductions d'effectifs, le Président de la République a annoncé devant le Congrès le 16 novembre 2015 la réorientation de la « manœuvre RH » au profit d'un effort de recrutement au bénéfice des fonctions renseignement, cyberdéfense et sécurité – protection. Dans le cadre des efforts et redéploiements annoncés, ce sont près de 10 000 emplois qui devront être transférés ou transformés. Le nombre de partants à accompagner vers une deuxième carrière demeurera donc à un niveau élevé. De plus, la nécessité de recruter en masse de jeunes militaires et les efforts de « dépyramidage » concernant notamment les colonels et lieutenants-colonels, supposent pour le ministère, dans une logique de flux maîtrisés, de se montrer durablement attractif en assurant un accompagnement futur vers une seconde carrière civile.

Il convient enfin de veiller à ce que l'indemnisation chômage des anciens militaires, notamment des militaires du rang, ne vienne davantage peser sur la masse salariale du ministère, alors même que l'augmentation des recrutements induira prochainement celle des départs définitifs de militaires.

La dotation qui est proposée en PLF 2017, de 36,47 millions d'euros, est en augmentation de 5 %, soit 1,68 million par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Cette évolution s'explique essentiellement par une amélioration de

---

(1) Celles versées aux personnels concernés par les mesures de restructuration sont exclues du périmètre de l'action 6 et supportées par l'action 10 « Restructurations ».

l'offre de services, avec notamment la prise en charge des militaires blessés, et par une augmentation des crédits liés aux frais de déplacements.

## **2. L'action sociale du ministère**

La politique d'action sociale mise en œuvre par le ministère de la Défense vise à améliorer les conditions de vie professionnelle et personnelle de ses ressortissants militaires et civils ainsi que de leurs familles. Elle 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, qui rencontrent le plus souvent des difficultés personnelles, familiales et professionnelles.

Dans un contexte d'intense engagement en opérations intérieures comme extérieures, l'action sociale est davantage sollicitée. Le soutien psychologique des familles ou encore, à l'été 2016, le dispositif exceptionnel d'indemnisation des ressortissants de la défense contraints d'annuler leurs vacances pour raisons de service, témoignent du volontarisme de l'action sociale.

Les assistants de service social assurent un soutien renforcé lors de décès ou de blessures survenus en OPEX, lors de catastrophes naturelles et d'attentats, comme ce fut le cas pour ceux de Paris ou de Nice en 2015 et en 2016.

Par ailleurs, des mesures générales d'action sociale visant à améliorer les conditions de travail et le cadre de vie des militaires, mais également l'accompagnement des familles, ont été mises en œuvre dès 2016. L'abondement de 9,71 millions d'euros des crédits de l'action sociale inscrit en projet de loi de finances 2017 permettra ainsi :

- au titre de l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire, de favoriser des actions telles que la création ou l'aménagement des locaux de vie courante, la réalisation d'équipements de confort, la mise en place d'espaces de loisirs ou l'achat de matériel permettant de conduire des activités socio-éducatives et récréatives ;

- au titre des actions sociales communautaires et culturelles, de développer des actions collectives de cohésion (réunions d'accueil et d'information, etc.) ou des activités à but culturel et éducatif destinées à faciliter l'insertion des familles ;

- de revaloriser la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile afin de renforcer l'aide aux familles des militaires absents ;

- au titre du soutien aux familles, l'amélioration et la création de structures d'accueil pour les enfants.

Parallèlement, l'action sociale de la défense mène une politique volontariste dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants de ses ressortissants. Ainsi, après l'ouverture, en 2015 de cinq structures multi-accueil de soixante berceaux, seront ouvertes en septembre 2016, deux nouvelles crèches de capacité

identique (une à Saint-Germain-en-Laye et une à Marseille). Pour 2017, l'ouverture des crèches de Besançon (trente berceaux) et de Brest « Pierre Loti » (trente-cinq berceaux) est programmée.

Au total, c'est un budget de 105,35 millions d'euros en progression de 10,16 % par rapport à 2016, qui permettra de financer en 2017 la politique d'action sociale.

#### **D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE**

Les crédits de l'action 08, dévolus à la direction du patrimoine, de la mémoire et des archives (DMPA), ont vocation à financer la politique culturelle et éducative, laquelle recouvre les actions culturelles, la mise en valeur du patrimoine (musée de l'Armée, musée national de la Marine, musée de l'Air et de l'Espace) ainsi que la gestion et la communication des archives historiques de la défense.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, ces crédits diminuent de 21,80 % en autorisations d'engagement pour s'établir à 25,70 millions d'euros en 2017 et de 20,97 % en crédits de paiement, soit 25,96 millions d'euros en 2017. Cette évolution s'explique notamment par :

– la réduction des dotations en fonds propres du musée national de la Marine en regard du versement des crédits d'investissements en 2016 dans le cadre du financement des premiers marchés relatifs aux études et travaux de rénovation des espaces à Chaillot et à l'installation des collections « Chaillot » dans les réserves à Dugny ;

– le rattachement du site de Vincennes au dispositif de soutien mutualisé du ministère.

#### **E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS**

Les crédits de l'action 10 concernent la mise en œuvre des restructurations décidées dans le cadre de la réforme du ministère de la Défense.

Les mesures sont de trois types.

● Le fonds pour les restructurations de la défense (FRED) piloté par la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR) met en œuvre :

– les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD), pour les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et géographique ;



– les plans locaux de redynamisation (PLR), pour les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD mais subissant néanmoins un impact significatif, avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

- Certaines mesures d'accompagnement social sont inscrites aux sous-actions 63-01 et 63-02 du programme 212 (aides à la mobilité, crédits de formation, de reconversion...).

- Certaines dépenses d'infrastructure résultent de l'adaptation du plan de stationnement des forces.

La révision de la LPM par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 n'implique pas, pour 2017, de restructuration territoriale majeure. Les actions au titre des restructurations décidées précédemment se poursuivent. Autrement dit, après le pic correspondant à la mobilisation de crédits pour l'accompagnement des importantes restructurations des années 2009 à 2014, l'année 2017 enregistrera une baisse des engagements nouveaux, avec un maintien à un niveau élevé des crédits de paiement pour honorer les engagements déjà pris.

Ainsi, les crédits consacrés à l'accompagnement social et économique des restructurations ainsi qu'à la mise en œuvre d'un nouveau plan de stationnement, évoluent en conséquence en 2017 (+ 6,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 78,09 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2016), soit 63,8 millions d'euros d'AE et 61,3 millions d'euros de CP. Pour la bonne exécution de la programmation, ce budget sera complété des ressources issues des cessions immobilières à hauteur de 15 millions d'euros.

Les crédits d'investissement au titre de l'opération stratégique « Infrastructure » sont de 41,28 millions d'euros en AE et 29,10 millions d'euros en CP.

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

Les crédits de l'action 11 concernent le soutien des cabinets, des organismes rattachés et de l'administration centrale, le versement des subventions à quatre opérateurs (SHOM, ECPAD, CEA et IRSN), le remboursement de la compensatrice SNCF, le règlement des contentieux non contractuels et de réparation de l'ensemble du ministère de la Défense, l'achat et l'entretien des véhicules détenus en gestion patrimoniale, le financement du partenariat public-privé Balard et celui des marchés multi services, pour un montant de 364,30 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 429,64 millions d'euros en crédits de paiement.

L'évolution des crédits en AE (+ 7,18 millions d'euros) et en CP (- 12,92 millions d'euros) s'explique par l'absence d'acquisition de véhicules neufs de la gamme commerciale en 2017, la baisse de l'entretien courant du parc

immobilier en raison du regroupement des agents sur le site de Balard et par la libération d'emprises parisiennes.

## **SECONDE PARTIE – LES SOUTIENS DANS L'ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE**

### **I. L'ÉTAT DES SOUTIENS AVANT LA « REMONTÉE EN PUISSANCE » DÉCIDIÉE EN 2015**

Depuis 2009, les soutiens ont assumé l'essentiel des efforts d'économies décidés dans le cadre des lois de programmation militaire successives pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées, en admettant des concessions sur la qualité du service rendu.

#### **A. L'EFFORT GÉNÉRAL CONSENTI PAR LES SOUTIENS DEPUIS 2009**

L'ambitieux plan de réforme du ministère de la Défense mis en œuvre à partir de 2008 comportait un ensemble de mesures de réorganisation dont le principe était issu de deux exercices distincts de réflexion sur l'organisation du ministère, menés en parallèle entre l'été 2007 et l'été 2008 :

– la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a consisté à identifier, à contrats opérationnels inchangés pour les armées, les directions et les services du ministère, les gisements de productivité existants dans l'organisation du ministère, dans ses modes de fonctionnement, dans la chaîne de soutien des forces et dans l'administration générale ;

– les travaux entrepris dans le cadre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en 2008, qui ont conduit le ministère à fixer aux armées et à ses services de nouveaux contrats opérationnels et à planifier un redéploiement des unités militaires, comportant notamment des dissolutions et des transferts d'unités.

L'ensemble de ces réformes a fait l'objet d'une programmation unifiée, dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014<sup>(1)</sup>. De manière à préserver les forces opérationnelles, la majeure partie des réductions d'effectifs et des efforts budgétaires fut portée sur les soutiens.

#### **1. Des déflations d'effectifs visant principalement les soutiens**

La loi de programmation militaire 2009-2014 a prévu une réduction des effectifs (ou « déflations ») de 11 600 pour le soutien commun et 5 900 pour les

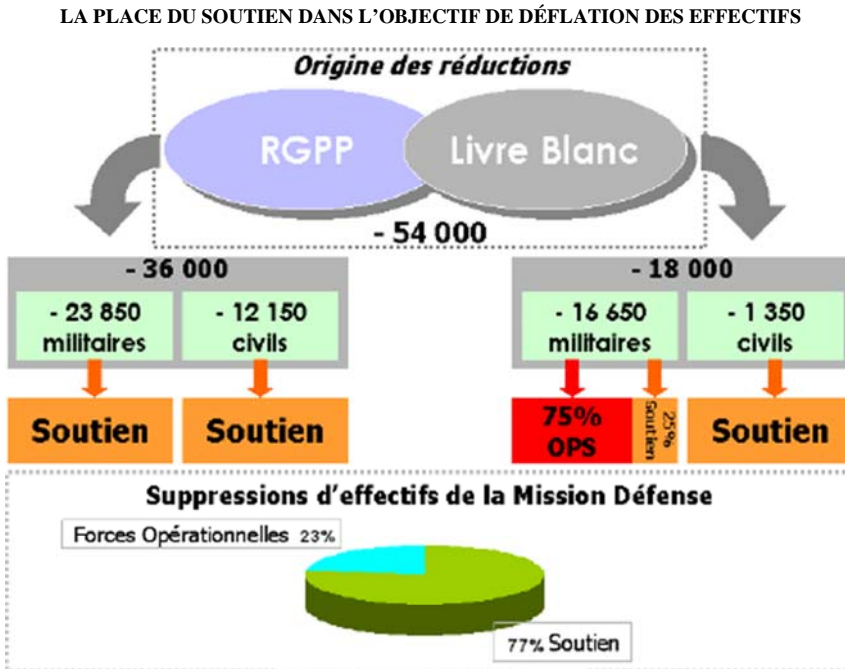
---

(1) Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

soutiens spécialisés. Cela représentait une déflation moyenne de 26 % rapportée au périmètre des soutiens communs et spécialisés de 2008 <sup>(1)</sup>.

La LPM 2014-2019 (avant son actualisation) avait prévu 8 750 déflations supplémentaires sur la période pour les soutiens communs et spécialisés dont 2 600 dès 2014, soit une déflation de 5 % rapportée au périmètre des soutiens communs de 2013.

Au total, plus de 20 000 postes ont donc été supprimés dans les soutiens depuis 2009.



Source : Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot, Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées en conclusion d'une mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, *Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 1353, 11 septembre 2013.*

## 2. D'importantes réformes destinées à mutualiser les soutiens

La mutualisation des fonctions d'administration générale et de soutien commun (AGSC) de plusieurs unités, organismes ou services du ministère a été envisagée comme un moyen de réduire les charges et les effectifs. Plusieurs logiques ont inspiré de nouveaux modèles d'organisation (territoriale, interarmées ou « de bout en bout ») des soutiens. Trois grands projets sont emblématiques de la transformation majeure engagée en 2008.

(1) Source DRHMD in *Cour des comptes, rapport de la Cour des comptes relatif au « bilan à mi-2014 de la mise en œuvre des bases de défense et de la réforme des soutiens ».*

### *a. La réforme du soutien des bases de défense*

La réforme des bases de défense constitue l'exemple le plus significatif, par son ampleur et sa visibilité, de la démarche de mutualisation engagée en 2008. Les premières BdD « expérimentales » puis « pilotes » ont été créées en 2009 puis en 2010. Le dispositif, inspiré par une logique territoriale, a été généralisé en 2011. Il s'agissait de rapprocher les unités dans des bases de taille critique pour mutualiser les soutiens et dégager des économies d'échelle. La réforme des BdD a permis de réaliser des économies, *via* les mutualisations induites (de l'ordre de 15 % s'agissant du personnel affecté aux fonctions AGSC), tout en préservant la continuité du soutien aux engagements opérationnels. Cependant, le socle budgétaire initialement prévu pour les BdD s'est révélé rapidement insuffisant et a imposé la mise en œuvre d'un plan d'urgence (*cf. infra*). En outre, l'organisation a été jugée trop complexe pour les formations soutenues et facteur d'une dégradation des prestations rendues. Un effort de simplification et de mise en cohérence est apparu nécessaire : il a conduit au rattachement des groupements de soutien des bases de défense au service du commissariat des armées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014.

Créé en 2010 à partir des trois commissariats des armées, le SCA avait l'objectif de mener une importante rationalisation correspondant à une déflation de près 40 % des effectifs et au passage de 93 établissements de soutiens à 34, en adoptant une logique fonctionnelle et non territoriale par chaînes métiers (direction centrale, centres experts à vocation nationale, organismes opérateurs). En 2013, il a été décidé de rattacher au SCA les GSBdD, en changeant de ce fait la nature du service, avec l'adoption d'une logique dite « de bout en bout » permettant au SCA d'être en contact plus direct avec ses soutiens. Une nouvelle cible de déflation lui a alors été attribuée, de 20 % des effectifs du futur SCA 21, c'est-à-dire du service après rattachement des GSBdD finalement réalisé le 1<sup>er</sup> septembre 2014. Le modèle SCA 21 a permis une professionnalisation reposant sur :

- sept filières de soutien (habillement, gestion base vie, soutien de l'homme, restauration hébergement loisirs, assistance juridique, droits financiers individuels et formation) ;

- ces filières sont animées par des métiers (achats, finances, logistique, juridique), sans lesquels elles ne peuvent exister.

La professionnalisation repose également sur l'action de sept centres-experts que sont le CESGA (soutien général, achats, gestion base de vie), le CESCOF (soutien de l'homme et habillement), le CIAO (soutien administratif et financier aux opérations), le CESJUR (filière assistance juridique), le CACI (analyse comptable et financière et contrôle interne), le CERÉHIA (restauration, hébergement, hôtellerie et loisirs) et le SMODI (droits financiers individuels).

Le SCA se présente comme le garant de la conciliation entre la logique « de bout en bout », d'une part, et la logique horizontale des BdD, d'autre part, grâce à des outils de suivis (contrats d'objectifs et de performance pour les services subordonnés au CEMA) et une comitologie spécialisée.

### ***b. La restructuration du service de santé des armées***

Le SSA a subi une première réduction d'environ 4 % de ses effectifs entre 2008 et 2011, période au cours de laquelle l'école du service de santé des armées de Bordeaux a été fermée ainsi que trois établissements de ravitaillement sanitaire, tandis que quatre instituts et centre de recherche du SSA étaient regroupés sur un site unique. Dans le cadre de la LPM 2014-2019, au travers d'une reconfiguration de ses composantes hospitalières et de soutien de proximité des forces, le mandat initial reçu par le SSA prévoyait une nouvelle suppression de 2 000 équivalents temps plein (12 % des effectifs), ramenée à 1 690 postes lors de l'actualisation de la LPM en 2015.

Depuis 2013, le SSA se recentre sur les missions de santé opérationnelle et favorise la densification des structures (regroupement de la recherche à l'institut de recherche biomédicale des armées, transfert de l'école des personnels paramédicaux des armées sur le site de l'école de santé des armées), permettant de rationaliser les établissements du service et donc de diminuer les dépenses, notamment celles de fonctionnement.

Ce modèle, appelé SSA 2020, repose notamment sur la transformation de la composante hospitalière qui en constitue, d'après le ministère de la Défense, le défi le plus important. L'année 2016 a été marquée par la fermeture, le 30 juin, de l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce, au terme de deux années de transfert des activités médicales en direction des HIA Percy et Bégin.

Désormais, le modèle hospitalier obéit à un principe de différenciation des huit établissements conservés. Quatre établissements formant deux groupes hospitaliers militaires sont densifiés et recentrés sur les spécialités concourant à la réponse immédiate au contrat opérationnel et à la prise en charge des blessés et de leurs séquelles. Ils sont en capacité d'assurer une contribution forte aux besoins du contrat opérationnel et la prise en charge initiale des blessés de guerre. Dans chaque groupe, un HIA est labellisé centre de traumatologie de niveau 1, l'autre établissement est référent en infectiologie et les deux disposent de services d'urgences médicales et chirurgicales. Ils assurent en outre la prise en charge au long cours de ces blessés, notamment dans le domaine de la réhabilitation psychique et physique. Les quatre autres établissements en partenariat civil/militaire ont vocation à s'intégrer pleinement dans leurs territoires de santé. Leur format sera réduit afin de dégager les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre du modèle SSA 2020. Le périmètre des activités médicales et chirurgicales sera redéfini et adapté selon leur contribution à la projection sur les théâtres d'opérations, selon les besoins des armées implantées à

proximité et selon le partage avec les partenaires locaux de la prise en charge des besoins de santé du territoire de santé.

Cette transformation présente l'inconvénient de réduire temporairement les ressources extrabudgétaires du SSA qui représentent environ la moitié des ressources du service, comme le montrent les tableaux ci-après. Ces ressources découlent en majeure partie de l'activité hospitalière au profit de patients relevant des régimes d'assurance maladie, au titre du concours au service public hospitalier, et, dans une moindre mesure, de produits engendrés par les autres composantes du service. Elles avaient atteint un niveau record en 2010 (528,4 millions d'euros) du fait du recouvrement de créances anciennes. En 2011, elles s'élevaient à 507,6 millions d'euros, pour reprendre ensuite un mouvement ascendant : 521,1 millions d'euros en 2012, puis 526,7 millions d'euros en 2013. Dès 2014, les effets de la nouvelle phase de transformation du service ont été visibles sur le montant des recettes (502,2 millions d'euros).

#### RESSOURCES FINANCIÈRES DU SSA DEPUIS 2009

(crédits de paiement en millions d'euros)

Exercice	Total	Ressources budgétaires (T2 et HT2)	Ressources non fiscales
Exécuté 2009	1 339,4	883,7	455,7
Exécuté 2010	1 436,7	908,3	528,4
Exécuté 2011	1 403,1	895,5	507,6
Exécuté 2012	1 463,6	942,5	521,1
Exécuté 2013	1 418,9	892,2	526,7
Exécuté 2014	1 436,3	934,1	502,2
Exécuté 2015	1 415,5	939,1	476,4
Prévision 2016	1 727,4	1 276,1	451,3
	HT2 : 294,5	HT2 : 136,6	HT2 : 157,9
	T2 : 1 432,9	T2 : 1 139,5	T2 : 293,4
Prévision 2017 (PLF)	1 326,8	894,5	432,4
	HT2 : 272,1	HT2 : 120,4	HT2 : 151,8
	T2 : 1 054,7	T2 : 774,1	T2 : 280,6

T2 : dépenses de personnel. HT2 : hors dépenses de personnel.

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

En 2015, les décisions prises dans le cadre de la mise en œuvre du modèle SSA 2020 ont entraîné une diminution des recettes de 5,1 % par rapport à celui de 2014, principalement lié à l'arrêt d'activités rémunératrices du HIA du Val-de-Grâce (comme la radiothérapie, la néphrologie et la médecine nucléaire), non transférées ; à la réorganisation des établissements, avec la fermeture de certains services (maternité de l'HIA Bégin, notamment) ; aux délais nécessaires à l'intégration dans leur nouveau territoire de santé des services et équipes transférés de l'HIA du Val-de-Grâce vers les HIA Bégin et Percy ; à l'impact des changements amorcés par le SSA dans le cadre du modèle SSA 2020, en

particulier l'insertion des hôpitaux en partenariat civil/militaire dans le secteur public.

La baisse des ressources extrabudgétaires du SSA devrait donc se poursuivre tout au long de la réorganisation de sa composante hospitalière militaire, alors que les charges conserveront un niveau identique. Ce n'est qu'au terme de cette réorganisation, en 2019, avec la fin de la montée en puissance des deux groupes hospitaliers militaires, nord et sud, que l'écart s'amointrira.

#### DÉTAIL DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES DU SSA ENTRE 2009 ET 2017

(crédits de paiement en millions d'euros)

Exercice	Total	Concours au service public hospitalier		Autres (ravitaillement sanitaire...)
		Assurance maladie	Ressources 2 <sup>e</sup> /3 <sup>e</sup> débiteurs	
Exécuté 2009	455,7	405,5	50,1	0,1
Exécuté 2010	528,4	478,7	48,1	1,6
Exécuté 2011	507,6	449,7	57,7	0,2
Exécuté 2012	521,1	453,4	66,6	1,1
Exécuté 2013	526,7	458,3	63,7	4,7
Exécuté 2014	502,2 dont T2 : 330,31	434,6	66,1	1,5
Exécuté 2015	476,4 dont T2 : 316,6	416,0	58,2	2,2
Prévision 2016	451,3 dont T2 : 293,4	386,1	59,8	5,4
Prévision 2017 (PLF)	432,4 dont T2 : 280,6	369,2	56,7	6,5

T2 : dépenses de personnel. HT2 : hors dépenses de personnel.

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

#### c. Le projet Balard

Réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé lancé en 2009, le projet Balard poursuivait trois objectifs :

- améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions autrefois dispersés sur une douzaine de sites parisiens ;

- rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère en libérant une ressource foncière importante en plein Paris et rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;



– réussir un grand projet architectural qui marquera Paris et le ministère de la Défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Le contrat intègre la conception architecturale et technique, la construction ou la rénovation des bâtiments, leur entretien et leur maintenance et des services ainsi que la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques et téléphoniques, y compris la fourniture et l’entretien des postes informatiques pendant cinq ans. La durée du contrat de partenariat est fixée à trente ans incluant la période de conception – construction (trois ans) et la période d’exploitation (vingt-sept ans). L’essentiel de la construction neuve et de la rénovation a été réalisé entre mars 2012 et février 2015. Une partie de la rénovation de la parcelle Est sera poursuivie jusqu’en 2018, la rénovation des bâtiments 22 et 24 ayant été décalée.

L’année 2016 est la première année complète d’exploitation et voit la poursuite des travaux de la phase 2 sur la parcelle Est, notamment la rénovation de six bâtiments. En outre, un important ensemble de parkings (visiteurs et parking couvert pour vélos) a été livré en juillet 2016. Concernant les espaces non bâtis, une grande partie des espaces verts de la parcelle Est est désormais accessible.

#### BILAN DES CESSIONS D’EMPRISES PARISIENNES DEPUIS 2012

(en millions d’euros)

Emprises	Date de cession	Date de libération	Évaluation domaniale	Prix de cession
Caserne Lourcine <sup>(1)</sup>	Mai 2012	n.c.	n.c.	52
Caserne de Reuilly	6 décembre 2013	n.c.	40	40
Ensemble Bellechasse	27 juin 2014	16 novembre 2015	77	137
Immeuble de la Pépinière	9 janvier 2015	31 décembre 2015	n.c.	118
Hôtel de l’Artillerie / St. Thomas d’Aquin	2017	2018		
Îlot Saint-Germain	2017	2018		
Val-de-Grâce	2018-2019	2020		

(1) Du fait des besoins liés à l’opération Sentinelle, le ministère de la défense a finalement renoncé à céder la dernière tranche de la caserne de Lourcine au Centre régional des œuvres universitaires (CROUS).

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

Le montant total du contrat, c’est-à-dire le cumul des redevances sur vingt-sept années d’exploitation, de 2014 à 2041, est évalué à 3 540 millions d’euros constants hors taxes. Ce coût est certes élevé mais le projet Balard s’accompagne de la libération d’une douzaine d’emprises parisiennes qui abritaient la plupart des services d’administration centrale aujourd’hui regroupées sur le site unique. Certaines (Îlot Saint-Germain, Saint-Thomas d’Aquin, Penthemont-Bellechasse) ont été ou seront cédées. Le produit de ces cessions bénéficiera aux programmes d’investissements immobiliers. En outre, en

l'absence du projet Balard, le ministère aurait dû investir dans les prochaines années des sommes importantes pour remettre en état les bâtiments existants et les réseaux de systèmes d'information et de communication.

### 3. Des économies difficiles à mesurer

Comme le montrait le rapport de nos collègues Geneviève Gosselin-Fleury et Damien Meslot <sup>(1)</sup> en 2013, les économies permises par ces réorganisations sont difficiles à mesurer.

À court terme, les économies obtenues sur la masse salariale sont par exemple tempérées par des dépenses d'accompagnement social et de reconversion des personnels ainsi que par les dépenses au titre de l'assurance chômage. En outre, comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire 2009-2014 <sup>(2)</sup>, la masse salariale du ministère de la Défense a continué à progresser en dépit des fortes déflations. Cet « effet de ciseaux » est dû au maintien ou au recrutement de personnels plus qualifiés ainsi qu'à diverses mesures catégorielles (un « glissement vieillesse technicité » positif, des revalorisations indemnitaires...).

Les économies d'échelle liées aux BdD s'accompagnent de coûts de restructuration et d'infrastructure. En outre, le périmètre des services a été fortement modifié par les réorganisations de sorte que les comparaisons dans le temps sont difficiles. Le ministère estime toutefois que les efforts substantiels d'économies durables ont permis de stabiliser le socle budgétaire des BdD tout en absorbant la forte augmentation de leur périmètre et d'importantes hausses du coût des facteurs depuis 2011 (hausse des coûts de l'eau et de l'énergie) ainsi que le poids croissant des externalisations pour des prestations qui ne peuvent plus être réalisées en régie du fait des réductions d'effectifs. Deux plans d'économies auraient permis de réduire les dépenses de 48,8 millions d'euros, dont environ 24,8 millions d'euros correspondent à des économies durables qui découlent de la révision des normes de soutien et autres gains économiques (performances « achats », rationalisation et fusionnement des besoins, *etc.*), et le reste à des non-dépenses en gestion. En 2014, les BdD ont poursuivi leurs efforts afin de réduire de 20 millions d'euros la « bosse budgétaire » accumulée fin 2013.

Pour ce qui concerne le service du commissariat des armées et le service interarmées des munitions, le ministère considère qu'il est difficile, à ce stade, d'évaluer les économies réalisées, étant donné que ces services sont encore en cours de transformation.

---

(1) *Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot*, Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion d'une mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, *Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 1353, 11 septembre 2013.*

(2) *Cour des comptes*, Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, *rapport public thématique, juillet 2012.*

Enfin, la restructuration du SSA tend à diminuer ses ressources extrabudgétaires pendant toute la durée de la transformation, nécessitant un surcroît de crédits budgétaires qui n'est que partiellement compensé par les économies sur les dépenses de personnel.

## **B. UNE MISE SOUS TENSION DE L'ENSEMBLE DES CHAÎNES DE SOUTIEN**

Depuis 2009, l'ensemble des chaînes de soutien ont été mises sous tension. Bien que des gains d'efficacité aient été obtenus, ces profondes évolutions ont entraîné une dégradation en partie assumée de la qualité des soutiens, suscité des tensions en gestion ou des retards dans la réalisation d'opérations d'investissements considérées comme moins prioritaires.

### **1. Une dégradation « maîtrisée » de la qualité des soutiens**

La perte d'un certain niveau de qualité de service a été assumée dès le départ comme le prix à payer de la réforme. Comme le rapporteur pour avis l'indiquait l'an dernier, l'ensemble des acteurs du soutien s'est toutefois fortement mobilisé pour maintenir la qualité des soutiens.

Outre les indicateurs de performance dont l'évolution est présentée dans les programmes et rapports annuels de performance (PAP et RAP), deux outils permettent plus spécifiquement d'apprécier les conséquences des efforts d'économies demandés aux soutiens.

Le premier est l'évolution du ratio souteneurs- soutenus. L'élaboration du ratio souteneurs-soutenus est par nature imprécise. En effet, l'effectif diffère, d'une part, en fonction de l'embase et de la territorialisation et, d'autre part, en fonction de l'externalisation de tout ou partie du soutien. Le ratio peut, par exemple, fortement différer lorsque la fonction de restauration a été partiellement ou totalement externalisée. Les personnes de passage (réservistes, élèves en formation) doivent également être comptabilisées différemment.

#### **ÉVOLUTION DU RATIO SOUTENEURS / SOUTENUS**

*(en pourcentage)*

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Ratio souteneurs / soutenus</b>	10,25 %	9,93 %	9,07 %

Source : CICoS, juillet 2016 in réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

À partir de 2012, le ministère s'est doté d'un outil d'évaluation de la qualité des soutiens. Le questionnaire a progressivement été étendu à une majorité de personnels (85 % en 2016).

### L'évaluation de la qualité du service rendu

Un dispositif d'évaluation de la qualité du service rendu (QSR) par les services de soutien a été mis en place à compter de l'année 2012. Cette mission a été confiée au centre interarmées de coordination du soutien (CICoS), qui a remplacé le centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS) en 2014.

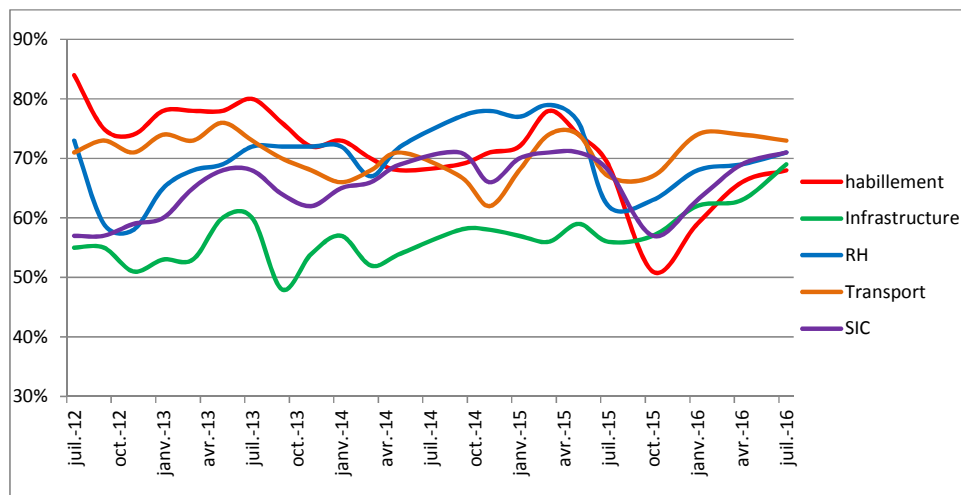
Le nombre de formations abonnées au système d'information QSR est passé de 400 en 2012 à près de 900 en 2016. En outre, après s'être concentrée sur la satisfaction des trois armées à ses prémices, la QSR a progressivement pris en compte la totalité des directions et services interarmées. Ainsi, en juillet 2016, la QSR représente près de 85 % du personnel. La phase de consolidation de la fonction QSR est donc désormais terminée. Les commandants de base de défense en sont les garants au niveau local et l'état-major du CICoS l'est au niveau central.

De même, les modalités de recueil ont évolué : passage d'un recueil bimensuel à un recueil trimestriel et modification progressive des domaines de soutien. Il permet dorénavant de connaître précisément le ressenti des formations soutenues, chaque trimestre, dans 25 domaines de soutien.

Les cinq domaines de soutien dont les taux de satisfaction sont les plus bas concernent l'infrastructure, l'habillement, les ressources humaines, le transport et les systèmes d'information et de communication.

Outre des variations importantes, le graphique suivant fait apparaître une problématique constante autour de l'infrastructure. La dégradation observée après janvier 2015 peut s'expliquer par le contexte sécuritaire et la mise en place en urgence de l'opération Sentinelle.

**ÉVOLUTION DU TAUX DE SATISFACTION DES 5 DOMAINES DE SOUTIEN LES MOINS SATISFAISANTS, DE JUILLET 2012 À JUILLET 2016**



Source : CHEOPS / PID in réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

## 2. Des tensions en gestion dans les bases de défense

Comme l'indiquait le rapporteur pour avis l'an dernier <sup>(1)</sup>, la réforme des bases de défense avait pour objectif pleinement assumé de réaliser des économies dans la chaîne des soutiens pour préserver le potentiel opérationnel des forces armées, en admettant des concessions sur la qualité du service rendu.

Les premières années d'exécution ont été difficiles, comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits consommés se révélant systématiquement supérieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale jusqu'en 2015, avant la remontée progressive des moyens alloués aux bases de défense et du transfert de plusieurs missions à d'autres entités. En 2013, le centre d'audit des armées (C2A) fut sollicité pour une vaste étude qui conclut à la nécessité d'un « rebasage » à partir d'un socle minimal de 770 millions d'euros par an, en considérant le périmètre des missions de 2012.

### LES GRANDES ÉVOLUTIONS DU BUDGET DES BASES DE DÉFENSE : MONTANTS ET PÉRIMÈTRE

(en millions d'euros)

Année	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		Évolutions de périmètre
	LFI	Consommation au 31.12	dont AE P <sup>(1)</sup>	LFI	Consommation au 31.12	
2011	517,26	720,89	64,00	517,36	556,18	
2012	622,00	760,66	31,80	630,00	710,12	
2013	686	817,45	43,30	700	743,06	Ameublement, EPI, formation sécurité, reprographie, charges de fonctionnement restauration externalisée (+ 70)
2014	831,21	934,13	172,40	720,21	773,25	Achat de bus (+ 22)
2015	839,99	666,70	34,9	734,48	696,19	Transfert EPI/Habillement au SCA (- 8) Transfert MCO Infra au SID en gestion (- 70) Création BdD FFCI (sous enveloppe)
2016	710,35		187,5	665,41		Transfert MCO Infra au SID en construction
2017	621,69		95,9	647,46		

(1) AE P = AE destinées à financer des marchés pluriannuels.

EPI : équipements de protection individuelle. SCA : service du commissariat des armées. MCO : maintien en conditions opérationnelles. FFCI : Forces françaises de Côte d'Ivoire. SID : service d'infrastructure de la défense.

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

Entre 2011 et 2013, 50 millions d'euros de services faits ont toutefois fait l'objet de reports d'engagements, avant d'être réduits à moins de 20 millions d'euros fin 2014.

(1) M. Charles de la Verpillière, Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2016, *Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 3115, 8 octobre 2015.*

Pour rétablir la situation, deux leviers ont alors été mis en œuvre :

– un effort budgétaire consenti par le programme 178, selon les recommandations du C2A, a porté en 2014 les ressources à un niveau adéquat, offrant ainsi une respiration au soutien commun ;

– l’amélioration de la qualité du pilotage budgétaire des responsables d’unité opérationnelle BdD. Dans ce domaine et sur recommandation du C2A, le CICoS a conçu et mis à disposition des responsables budgétaires des BdD un outil de pilotage (RAMSES : restitution annuelle et mensuelle des situations d’engagements), plus précis que Chorus permettant aux commandants de BdD d’orienter la ressource en cours de gestion.

Ainsi le report de charges a été réduit à moins de 20 millions d’euros fin 2014, libérant les bases de défense du poids du passé. Mais les retards de la satisfaction des besoins physiques se sont accumulés faute de financements.

Enfin, en dépit de la réorganisation continue dont elle fait l’objet depuis sa conception, en 2009, la gouvernance des BdD fera prochainement l’objet de nouveaux aménagements. Lors de son audition, le 6 octobre 2016, par la commission, le secrétaire général pour l’administration Jean-Paul Bodin a annoncé à la poursuite du mouvement de déconcentration en matière d’infrastructure. Après la conduite des opérations d’infrastructure, c’est la prise de décision de ces mêmes opérations pour des montants inférieurs au demi-million d’euros qui pourrait être dévolue aux ComBdD en coordination avec les responsables d’unités de service d’infrastructure.

En revanche, en matière de ressources humaines, le regroupement de la fonction au niveau des BdD s’est révélé difficile, faute d’outils de gestion et d’information adéquats à la disposition du commandement. Selon M. Bodin, *« de la RH de proximité (ou “chancellerie”) a donc été réintroduite dans les unités mais sans réelles marges de manœuvre. Cela fait actuellement l’objet de discussions entre la direction des ressources humaines du ministère (DRHMD) et les directions des ressources humaines des armées, ainsi qu’avec le service du commissariat des armées concerné au titre de la gestion de la solde. Il s’agit de savoir quel est le niveau de déconcentration pertinent. »*<sup>(1)</sup> Le SGA préconise une approche différenciée et pragmatique en fonction des objectifs : *« la “manœuvre RH”, qui consistait à réduire les effectifs, nécessitait un pilotage relativement centralisé. [...] Une autre limite à la déconcentration réside dans la recherche d’économies d’échelle en termes de fonctionnement. La mutualisation des marchés, et donc leur centralisation, tend à dessaisir les commandants de bases de défense. Il faut trouver un équilibre. Ce n’est pas parce que les unités sont abonnées à l’économat des armées pour l’alimentation que certains marchés ne peuvent pas être passés localement. »*<sup>(2)</sup>

---

(1) Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l’administration, sur le projet de loi de finances pour 2017, le 6 octobre 2016.

(2) *Idem.*

En dépit de ces hésitations, de l'avis du SGA comme des représentants des syndicats de personnels civils de la défense, il n'est pas souhaitable de remettre en cause les bases de défense, dont le fonctionnement gagnerait à davantage de stabilité.

### **3. Une rigidité croissante de la programmation en matière d'infrastructure**

Les ressources d'investissement dédiées aux infrastructures de la défense sont déterminées à partir des besoins exprimés par les organismes « soutenus » et arbitrés à l'occasion des travaux d'actualisation de la programmation pluriannuelle. Cette ressource est ensuite déclinée en liste d'opérations constituant le plan de commande annuel qui est validé et présenté aux bénéficiaires à l'occasion des réunions du comité de coordination de la fonction immobilière, présidé par la directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

À cette occasion, les bénéficiaires du soutien Infrastructure expriment, hiérarchisent et justifient leurs besoins. Ils réadaptent la programmation pour faire face aux impératifs opérationnels tout en intégrant les aléas techniques, les capacités de réalisation du service d'infrastructure et les crédits disponibles. Les validations sont ensuite délivrées aux plus hauts niveaux puisque chaque état-major peut s'exprimer à l'occasion du comité de coordination de la fonction infrastructure (CCFI).

La fonction Infrastructure a connu des réductions importantes d'effectifs. Toutefois le SID a su s'adapter pour préserver sa fonction de maîtrise d'ouvrage des opérations d'infrastructures. Il a pu conduire avec succès sa mission d'accompagnement du plan de restructuration des armées de 2008, l'ensemble des programmes d'armement en cours, les mesures prises pour le renforcement de la protection des emprises de la défense, ainsi que la montée en puissance du projet FOT 77 000 de l'armée de terre.

La réactivité du SID s'illustre en particulier par l'élaboration d'un accord-cadre de construction de bâtiments modulaires durables, débuté en 2015, qui a permis de livrer les premières infrastructures d'accueil à l'armée de terre moins d'un an après l'expression des nouveaux besoins liée à la montée en puissance de la FOT.

Depuis 2009, la programmation infrastructure est confrontée à une hausse importante des besoins, notamment associés à l'arrivée de nouvelles générations de matériels. Cette situation crée une rigidité importante dans la programmation budgétaire, la part de l'accueil des programmes capacitaires étant passée de 11 % en 2010 à plus de 25 % en 2014. Elle devrait croître encore avec le lancement de la phase 2 du programme Barracuda, la poursuite du programme A400M, la notification du programme *Multi-Role Tanker Transport* (MRTT), et l'engagement de la phase 1 du programme SCORPION.

## **II. LES SOUTIENS DANS L'ACTUALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

L'exercice d'actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019 a été conduit dans un contexte marqué par l'évolution de l'environnement sécuritaire et l'inscription, dans la durée, d'un niveau élevé d'engagement des forces armées en opérations extérieures ainsi que sur le territoire national.

### **A. DE NOUVEAUX MOYENS AU PROFIT DES NOUVELLES PRIORITÉS**

Dans la LPM 2014-2019 initiale, les deux tiers des déflations d'effectifs étaient supportés par les soutiens. En dépit de l'actualisation de la programmation par loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, l'essentiel de l'effort sera toujours consenti par les soutiens.

#### **1. Les nouvelles priorités stratégiques**

La loi du 28 juillet 2015 portant actualisation de la LPM 2014-2019 a été rendue nécessaire par l'évolution du contexte international et de l'engagement accru des forces armées en opérations extérieures. Outre l'augmentation des effectifs de la FOT, il s'agissait d'assurer le prolongement des opérations de protection du territoire national, c'est-à-dire de Sentinelle et de Cuirasse.

Les déflations d'effectifs ont été atténuées dans certains domaines prioritaires :

- le renseignement ;
- la cyber défense et la cyber sécurité ;
- les capacités aériennes et les programmes d'hélicoptères ;
- les forces spéciales.

La nécessité de renforcer le lien armée – Nation a également été reconnue, avec un effort budgétaire timide en faveur des réserves et l'expérimentation d'un service militaire volontaire (SMV).

#### **2. Une première revalorisation des soutiens**

L'actualisation de la LPM 2014-2019 par la loi du 29 juillet 2015 a entraîné une première revalorisation des soutiens. Les crédits ont été répartis au regard des besoins issus de la décision de sauvegarder 18 500 ETPT, de la création du SMV et des besoins liés au soutien à l'exportation. Près de 83 millions d'euros supplémentaires ont été alloués pour 2016-2017 par rapport à la trajectoire programmée dans la LPM 2014-2019 initiale pour accompagner la montée en



puissance de la FOT dans le cadre du « contrat Protection » (habillement, hébergement, alimentation, déplacements, instruction).

Sur la période 2016-2019, 106,58 millions d’euros supplémentaires sont prévus au profit du budget opérationnel de programme *Soutien des forces* (relevant du programme 178 et dont dépendent notamment le SCA et les BdD), dont les postes les plus importants sont :

- l’habillement destiné aux effectifs sauvegardés, à hauteur de 31,71 millions d’euros, dont 27,39 millions d’euros pour le personnel de l’armée de terre ;

- l’alimentation, représentant 33,69 millions d’euros, dont 23,55 millions d’euros au profit de l’armée de terre ;

- le fonctionnement des bases de défense pour 32,44 millions d’euros.

Le tableau ci-dessous résume ces revalorisations.

**MOYENS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS PAR LA LPM ACTUALISÉE (2015) PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION INITIALE 2014-2019**

*(en millions d’euros)*

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>... 2019</b>
<b>Infrastructure</b>	+ 35	+ 25	
	+ 52	+ 31	
<b>BOP Soutiens</b>	<b>2016-2019 : + 106,58</b> – <i>Habillement</i> : 31,71 – <i>Alimentation</i> : 33,69 – <i>BdD</i> : 32,44		

*Source : réponses écrites du SGA, octobre 2016.*

Pour l’agrégat infrastructure, sur 2016-2017, près de 60 millions d’euros de crédits de paiements supplémentaires par rapport à la trajectoire de la LPM 2014-2019 initiale sont programmés au titre de l’actualisation de la LPM (35 millions d’euros dès 2016 et environ 25 millions d’euros en 2017).

Outre ces crédits supplémentaires, le SCA a bénéficié d’un nouvel allègement de sa cible de déflation de 1 989 ETP sur la période 2014-2019. Un complément de ressources de 0,33 million d’euros a été alloué à la DIRISI pour la période 2016-2019 ainsi que de nouveaux emplois (solde net sur la période 2016-2019 : + 93 ETP). Quant au SSA, il a bénéficié d’une revalorisation de ces moyens à hauteur de 0,55 million d’euros supplémentaires entre 2016 et 2019 afin d’accompagner l’augmentation de la FOT. Sa charge de déflation a été réduite de 380 postes sur la période 2015-2019.

Cette nouvelle programmation s'est avérée rapidement dépassée puisqu'elle a été suivie de nouvelles mesures prises par le conseil de défense le 6 avril 2016.

## **B. DES DÉFIS ENCORE IMPORTANTS**

En dépit des moyens supplémentaires alloués par la loi du 28 juillet 2015, le conseil de défense du 6 avril 2016 a dû rectifier la programmation, notamment dans les domaines de l'infrastructure, de l'alimentation et de l'habillement ou pour préserver les effectifs du SCA, du SSA ou de la DIRISI. Ces changements de programmation affectent la fonction ressources humaines, très sollicitée par cette « manœuvre RH » en constante évolution.

### **1. Une réactualisation dès 2016 pour les soutiens**

À la suite des travaux d'actualisation du référentiel (VAR) en 2016, le budget opérationnel de programme « Soutien des forces » a dû être doté d'une ressource prévisionnelle supplémentaire de 243 millions d'euros sur 2017-2022, lors du conseil de défense du 6 avril 2016. Cette ressource est affectée essentiellement:

– au SCA : 186,3 millions d'euros dont 120,17 millions d'euros pour l'habillement (correspondant aux moindres déflations et aux sujets particuliers comme la nouvelle génération d'effets balistiques ou gilets pare-balles – dits structure modulaire balistique ou SMB) ;

– aux BdD : 34,6 millions d'euros pour le soutien des effectifs correspondant aux moindres déflations ;

– à la « compensatrice SNCF » (21,5 millions d'euros), également pour le soutien des effectifs correspondant aux moindres déflations.

Les besoins de fonctionnement liés au soutien de l'homme bénéficieront d'une enveloppe de 41 millions d'euros supplémentaires en 2017 qui s'ajoute aux crédits déjà programmés sur ce périmètre en 2017 dans la LPM 2014-2019 actualisée. Ces crédits permettront de donner aux personnels des moyens complémentaires de se préparer puis de s'engager dans les missions confiées.

Les dépenses d'infrastructures bénéficieront d'une enveloppe supplémentaire de 73 millions d'euros dès 2017 en sus des crédits déjà programmés en 2017 par la LPM actualisée (y compris les ressources issues de cessions immobilières) pour engager immédiatement les travaux indispensables à l'accroissement significatif des effectifs dédiés aux unités opérationnelles, à la cyberdéfense et au renseignement dans le cadre de programmes immobiliers destinés à l'accueil des personnels au sein des services concernés.

Au total, les deux augmentations successives de crédits de soutien en 2017 de plus de 70 millions d'euros et ceux d'infrastructure de près de 100 millions d'euros, par rapport aux montants initialement programmés dans la LPM 2014-2019.

Comparé au précédent, le tableau ci-dessous illustre ces révisions successives.

**MOYENS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS À LA SUITE DU CONSEIL DE DÉFENSE  
DU 6 AVRIL 2016 PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION INITIALE 2014-2019**

(en millions d'euros)

	2016	2017	... 2019	... 2022
<b>Infrastructure</b>	+ 35	<b>+ 98</b>		
	+ 52	<b>+ 72</b>		
<b>BOP Soutiens</b>	<b>+ 106,58</b> – Habillement : 31,71 – Alimentation : 33,69 – BdD : 32,44			
	–	<b>+ 243</b> – Habillement : 186,3 (dont SMB : 120,17) – BdD : 34,6 – Compensatrice SNCF : 21,5		

Source : réponses écrites du SGA, octobre 2016.

Le conseil de défense du 6 avril 2016 a aussi augmenté les moyens de la DIRISI de 4,4 millions d'euros pour la période 2017-2019. Ceux du SIMu ont été rehaussés de 0,21 million d'euros sur la même période tandis que les réductions d'effectifs ont été atténuées. Les moyens du SSA ont quant à eux été revalorisés à hauteur d'1,43 million d'euros pour 2017-2019. Les prévisions de réductions d'effectifs ont encore été réduites pour les officiers du service, la cible étant réduite de 64 ETP supplémentaires.

La décision du Président de la République d'annuler les déflations nettes d'effectifs du ministère de la Défense encore programmées jusqu'en 2019 conduit, par rapport à la trajectoire de la LPM actualisée, à un surcoût de dépenses de personnel (titre 2) sur la période 2017-2019 évalué à 648 millions d'euros.

**SURCOÛTS LIÉS À L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE D'EFFECTIFS**

(en millions d'euros)

Actes	2016	2017	2018	2019	Total
<b>Actualisation de la LPM en 2015</b>	+ 162	+ 374	+ 472	+ 431	+ 1 439
<b>Conseil de défense du 6 avril 2016</b>		+ 121	+ 202	+ 324	+ 648

Source : réponses écrites du SGA, octobre 2016.

Dans le PLF 2017, les dispositions de la loi du 28 juillet 2015 et les décisions du conseil de défense se traduisent par un schéma d'emplois de

+ 464 équivalents temps plein, dont + 64 pour le SIAé (hors titre 2), alors que la trajectoire initiale de la LPM prévoyait 7 397 suppressions de postes. L'impact budgétaire annuel (par rapport à la prévision d'exécution 2016) est évalué, en PLF 2017 à 80,8 millions d'euros pour un schéma d'emplois de 2 433 ETP (hors effectifs du service industriel de l'aéronautique). À ce stade les crédits nécessaires pour financer la décision présidentielle ne sont garantis que pour 2017 et figurent dans les crédits du titre 2 du ministère de la Défense.

## **2. Une « manœuvre RH » qui reste complexe en dépit de l'arrêt de la baisse des effectifs**

L'arrêt des déflations décidé par le Président de la République lors du conseil de défense du 6 avril 2016 a conduit à définir une nouvelle trajectoire des effectifs afin de renforcer les unités opérationnelles et leurs soutiens, la cyberdéfense, le renseignement et la protection du territoire national (+ 11 000 militaires entre 2015 et 2017). La déclinaison de cette décision ne remet toutefois pas en cause la nécessité d'adapter et de rationaliser l'organisation du ministère de la Défense, qui conduit une « manœuvre RH » particulièrement complexe visant à répondre à ces besoins dans les délais impartis.

Comme l'a indiqué le secrétaire général pour l'administration au rapporteur pour avis, il faut à présent amortir les « coups de barre » issus de l'actualisation de la LPM et des décisions prises en conseil de défense d'avril 2016 :

– sur le plan quantitatif : passer de 33 675 suppressions de postes prévues en LPM 2014-2019 initiale à 4 925 aujourd'hui ;

– sur le plan qualitatif : poursuivre la transformation du ministère pour répondre aux nouvelles priorités (protection du territoire national, renseignement, cyber défense) et garantir la montée en puissance des domaines prioritaires, qui constitue un véritable défi RH : recrutements dans la FOT, recrutements au profit de la cyberdéfense (+ 1 600 entre 2014 et 2019).

Ainsi, pour le personnel militaire comme pour le personnel civil, la réalisation des objectifs de redéploiement des 10 000 effectifs est conditionnée par le maintien des mesures d'aide au départ. Par rapport à la LPM actualisée du 28 juillet 2015, le nombre de mesures d'incitation au départ sera néanmoins revu à la baisse sur la période 2017-2019. Il intéressera environ 2 300 militaires (4 500 en LPM actualisée) et 600 civils (1 200 en LPM actualisée). Ainsi, l'enjeu est double : recruter en quantité et en qualité. À cet égard, le recrutement et la fidélisation de personnel hautement qualifié dans des domaines soumis à une forte concurrence du secteur civil, tout particulièrement en matière de cyberdéfense, constituent un enjeu important.

### 3. Un contexte qui justifie davantage de mesures catégorielles

L'intensification des opérations est un facteur de tensions pour les ressources humaines. La solde des militaires présente en effet deux spécificités : d'une part, 170 primes et indemnités différentes ; d'autre part de multiples changements de positions administratives qui peuvent concerner un seul militaire au cours d'un seul mois et de nombreux mouvements de personnel. Les récentes mesures prises ou annoncées en matière indemnitaires ne sont pas pour simplifier cette situation.

Deux jours de temps d'activité obligatoire complémentaire (TAOPC) pourront dorénavant être monétisés (+ 36 millions d'euros en année pleine), tandis que l'indemnité de sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER) a été revalorisée au 1<sup>er</sup> juin 2016. Son montant passe de 5 à 10 euros et son bénéfice est étendu aux personnels mobilisés dans le cadre de l'opération Cuirasse à partir de 2017 (+ 10 millions d'euros en 2016 et + 24 millions d'euros en année pleine). Une nouvelle indemnité destinée à compenser la suractivité liée à l'opération Sentinelle, l'indemnité d'absence cumulée (IAC), a été annoncée pour 2017.

#### **Traitement des « indus Louvois » et calendrier de passage à Source Solde**

Depuis cinq ans, le progiciel de solde Louvois (logiciel unique à vocation interarmées de la solde) présente des anomalies affectant les montants des soldes versées et les imputations budgétaires de la masse salariale des personnels de l'armée de terre, de la marine et du service de santé des armées. Le traitement des dossiers de solde en anomalie mobilise les équipes des ressources humaines des armées et du service concernés. Fin juin 2016, et depuis la mise en œuvre de Louvois en 2012, 393,2 millions d'euros de trop-versées ont été détectés et leur remboursement demandé aux administrés. À la même date, 262,9 millions d'euros ont été encaissés tandis que l'équivalent de 41,6 millions d'euros restait à expertiser avant notification.

Le ministre a annoncé le remplacement de Louvois le 3 décembre 2013 par un nouveau système baptisé Source Solde. Le lancement de la procédure de passation de contrat a eu lieu le 1<sup>er</sup> février 2014, le contrat a été notifié à la société Sopra Steria le 22 avril 2015. L'année 2016 a presque intégralement été consacrée aux tests, consistant d'abord en la qualification du système, c'est-à-dire la vérification de sa conformité aux exigences de l'administration. Les phases de solde à blanc et de solde en double de la marine ont débuté à l'automne pour comparer en conditions réelles les résultats de l'ancien et du nouveau système. Il est prévu de commencer la migration vers Source Solde pour les personnels de la marine au deuxième semestre 2017, suivie de l'armée de terre un an plus tard puis du service de santé des armées et de l'armée de l'air au deuxième semestre 2019.

Dans le contexte actuel, l'action sociale revêt une importance accrue. Des dispositifs adaptés doivent être mis en place pour apporter un soutien matériel et psychologique aux familles lors d'événements graves ou pour servir les prestations destinées à compenser l'absence résultant du surcroît d'activité (indemnités, garde d'enfants, etc.). Dans ce domaine, les attentes des militaires et de leurs familles évoluent, en lien avec les évolutions de la société dans son ensemble. L'absence est de moins en moins supportée par les familles. Or, les crédits de l'action sociale sont les seuls à n'avoir pas été augmentés depuis 2015.

### **III. DES RISQUES PERSISTANTS ET INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE DANS LA PROGRAMMATION**

En dépit des réactualisations effectuées en 2015 et 2016, le rapporteur pour avis s'interroge sur la soutenabilité de la programmation actuelle. Sans une réflexion stratégique adaptée, il est à craindre une succession d'ajustements à l'avenir, ce qui n'est ni tenable pour les organisations, ni soutenable pour les finances publiques.

#### **A. DES SIGNES DE FATIGUE DU PERSONNEL ET DES MATÉRIELS**

Le personnel et les matériels, très sollicités par les opérations intérieures et extérieures, donnent des signes de fatigue.

##### **1. Les signes de tension dans le soutien santé**

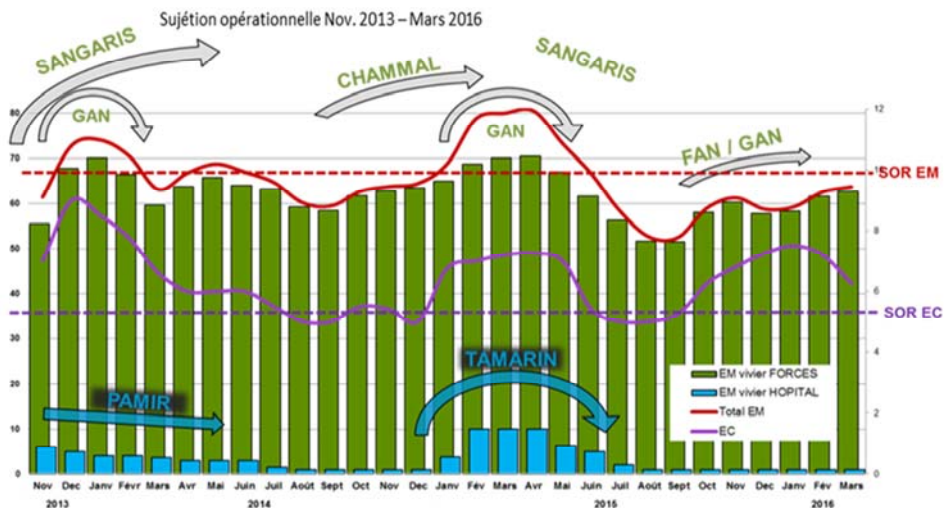
En pleine transformation, le service de santé des armées fait face à des changements de périmètre et d'ampleur des missions dévolues au service. La menace s'est diversifiée, incluant une part toujours croissante d'actes terroristes perpétrés par de petits groupes indépendants ou par des individus plus ou moins isolés. Elle prend de plus en plus un caractère diffus sur les théâtres d'intervention, facteur de dispersion des ressources. Elle concerne de façon croissante les territoires européen et national.

Dans ce contexte, le SSA estime disposer des moyens humains, matériels et de l'organisation nécessaires pour assurer le soutien médical des OPEX actuelles. Il est cependant sous forte tension, en particulier pour ce qui concerne les ressources humaines, ce qui pourrait compromettre sa capacité à assurer sa mission dans la durée.

Le graphique ci-dessous montre le niveau de déploiement en OPEX des équipes médicales et chirurgicales depuis 2013 : la situation opérationnelle de référence (SOR) est atteinte voire dépassée très régulièrement.

Concernant la médecine des forces, 39 % des médecins affectés au sein des centres médicaux des armées (CMA) ont été projetés en 2015. Une étude de la sujétion opérationnelle des médecins des forces montre également que quatre praticiens sur cinq, ayant achevé leurs études en 2012 ont été déployés en OPEX au moins une fois entre le 1<sup>er</sup> novembre 2012 et le 1<sup>er</sup> novembre 2014, dont les deux tiers dès la première année.

**NOMBRE MENSUEL MOYEN D'ÉQUIPES MÉDICALES (EM) <sup>(1)</sup> ET CHIRURGICALES (EC) <sup>(2)</sup> DÉPLOYÉES EN OPEX DE NOVEMBRE 2013 À MARS 2016**



(1) Une équipe médicale (EM) : au moins un médecin et un infirmier inclus FANFOST et FS.

(2) Une équipe chirurgicale (EC) : au moins un médecin anesthésiste réanimateur et un chirurgien.

Source : EMO Santé, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

## 2. Les signes de tension dans le soutien pétrolier

Entre 2008 et 2011, le service des essences des armées a subi une première baisse de 11 % de ses effectifs. Dans le cadre de la LPM 2014-2019, le mandat reçu par le SEA prévoyait une nouvelle diminution de 250 ETP (12 % des effectifs), ramenée à 102 postes après l'actualisation de la LPM. Ces évolutions concernent essentiellement le personnel civil pour préserver la capacité de projection militaire du service et maintenir son niveau de réponse au contrat opérationnel.

D'après le ministère de la Défense, les bons résultats obtenus par le SEA ne doivent pas masquer les fortes tensions internes sur ses ressources humaines et ses équipements. Elles résultent principalement d'un niveau d'engagement dans la durée inédit dans l'histoire du service. L'augmentation des départs du personnel militaire du SEA et à des pertes progressives de compétences.

Ainsi, 30 % à 37 % <sup>(1)</sup> de l'effectif militaire du SEA a été déployé en OPEX chaque année sur la période 2012-2015. Des spécialités rares ont connu des taux de projection exceptionnels (à titre d'exemple, pour les sous-officiers spécialisés en maintenance des matériels : 60 % en 2013, 57 % en 2014 et près de 50 % en 2015). S'agissant des militaires du rang qui représentent les deux tiers des effectifs projetés par le SEA, la période comprise entre deux projections a été divisée par deux entre 2012 et 2014.

(1) Haut Comité pour l'évaluation de la condition militaire, 2013.

Pour les matériels, près d'un tiers des véhicules de transport de carburant et la moitié des camions avitailleurs de petite capacité étaient déployés en OPEX début 2015. Ce fort engagement se traduit par un vieillissement prématuré du matériel engagé, compte tenu des conditions particulières d'emploi dans la bande sahélo-saharienne. Les réserves de matériels en métropole étant inexistantes ou très peu dotées, une accélération du renouvellement des différents matériels semble nécessaire.

### **3. Les signes de tension dans le soutien munitions**

Le service interarmées des munitions a été créé en 2011. Dans le cadre de la RGPP, le service a, entre 2011 et 2014, procédé à la fermeture de trois dépôts de munitions et à la suppression de 180 ETP de pyrotechniciens (10 % des effectifs). Dans le cadre de la LPM 2014-2019, le mandat reçu par le SIMu prévoyait la fermeture de cinq nouveaux dépôts et une nouvelle baisse de 257 ETP (18,5 % des effectifs). L'actualisation de la LPM a ramené cet effort à 126 ETP (reste à faire 2017-2019 : - 20 ETP) tout en maintenant les fermetures de sites prévues initialement.

La mise sous tension du SIMu, liée à la transformation du service et à la forte hausse de son activité opérationnelle, se traduit par une logistique moins souple et une maintenance des munitions moins performante. La baisse des effectifs de pyrotechniciens, accompagnée d'un nécessaire resserrement du dispositif, a entraîné une hausse significative de l'activité pour chaque dépôt :

– accroissement des trajets parcourus pour les formations soutenues, du fait de la diminution du nombre d'embrises pyrotechniques (de 20 à 15) ;

– retard croissant dans la réalisation de certaines tâches techniques de maintenance diminuant le volume du stock disponible ;

– délais contraints imposés aux formations soutenues, pour les commandes et la perception des munitions. Cette perte de réactivité est parfois difficilement compréhensible par les unités qui sont déjà soumises à des injonctions opérationnelles fortes.

Les besoins en projection de pyrotechniciens ont augmenté alors que la ressource en personnel militaire est restée stable en organisation et a même baissé en gestion. Ce niveau de projection de personnels atteint 57 % par an. Par ailleurs, en OPEX, le nombre de postes non honorés ou honorés par des militaires avec des qualifications inférieures au niveau requis est en hausse. Les mesures d'atténuation de la déflation des effectifs devraient remédier partiellement à cette situation.

Le nombre d'études de sécurité du travail (EST) à réaliser s'est accru pour répondre aux obligations du nouveau décret sur la sécurité pyrotechnique, alors que parallèlement, la ressource en rédacteur d'EST au sein des dépôts a baissé



entre 2011 et 2015. Cette situation s'est traduite par une augmentation des délais de réalisation de ces études et par un accroissement du nombre de celles en attente, susceptibles de générer des retards dans les travaux d'infrastructure des enceintes pyrotechniques.

#### **4. Les signes de tensions dans l'administration générale et le soutien commun**

La baisse des effectifs de l'AGSC, programmée jusqu'en 2019 dans le cadre de la LPM, s'est poursuivie alors que le contexte a connu une forte évolution en 2015, avec la montée en puissance des activités sur le territoire national.

Les tensions dans les ressources humaines du SCA concernent en particulier certaines spécialités, comme les trésoriers ou les spécialistes de la maintenance du matériel de campagne, dont le vivier permet à peine de satisfaire les besoins en projection sur les opérations actuelles. Le service doit en outre poursuivre son effort de transformation et de rationalisation, qui comporte d'importants enjeux en termes de ressources humaines. Après s'être vu transférer les effectifs des GSBdD, il doit en effet mettre en œuvre des réductions d'effectifs qui restent significatives (16 % en 2017 par rapport à 2016) bien qu'ayant été atténuées lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire en 2015. Il doit procéder au rééquilibrage progressif du ratio personnels civils / personnels militaires notamment sur les postes de cadres (catégorie A) et de techniciens (catégorie B). Alors qu'au moment du rattachement des GSBdD en 2014, 45 % des 30 880 personnels du SCA étaient civils, ce ratio atteint, en 2016, 47 % sur une population totale de 25 034. Enfin, il doit mener à bien la création du corps unique des commissaires des armées et l'intégration dans ce corps d'officiers des différents corps techniques et administratifs, d'officiers des bases de l'air et d'officiers du cadre spécial.

Du fait des difficultés de financement passées du SCA, les retards de la satisfaction des besoins se sont accumulés. Ces retards touchent en particulier les investissements sur le matériel de l'administration générale et de soutien commun notamment les véhicules de la gamme commerciale outre-mer et à l'étranger (VGC OME), les poids lourds et les matériels de servitude. La prise en compte seulement partielle de ces besoins (et donc de leurs financements) lors de la création des BdD nécessite de la part des groupements de soutien de base de défense, du service du commissariat des armées et du CICoS un travail de recensement, en liaison avec les armées, pour ensuite permettre le transfert de ressources correspondantes entre organismes du programme 178. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les unités opérationnelles des BdD ont ainsi repris la mission liée à l'achat et au soutien des autocars, fonction historiquement tenue par les armées, par transfert de ressources associées en loi de finances pour 2014. En 2016, les crédits de gros outillage (tracteurs, chariots élévateurs, tondeuses ...) pour deux millions d'euros et du renouvellement des VGC OME (2,2 millions d'euros) ont aussi été transférés aux GSBdD.

Par ailleurs, la gestion 2016 est marquée par les charges inhérentes aux nouvelles cibles d'effectifs des forces (notamment, le renforcement de la force opérationnelle terrestre), à la hausse significative des taxes dans le domaine des énergies et aux besoins accrus de sous-traitance liés à la poursuite des déflations des effectifs des GSBdD mais aussi à la vacance de nombreux postes de personnels civils, non honorés à ce jour.

Enfin, d'après le général Jean-Marc Coffin, directeur central du SCA, les besoins risquent encore avec la pérennisation du service militaire volontaire. Il n'était pas parfaitement établi, au départ, que le soutien des volontaires reposerait uniquement sur le ministère de la Défense. Les récentes annonces laissent présager un impact sur les soutiens et sur l'infrastructure.

Le fragile équilibre enfin trouvé par le SCA pourrait donc se trouver à nouveau compromis.

## **B. DES OPÉRATIONS D'INFRASTRUCTURES MENACÉES**

La politique immobilière du ministère de la Défense présente des défis structurels. En effet, les gestionnaires, contrôleurs et juges des comptes en soulignent le coût élevé, notamment lié au nombre d'emprises sur le territoire national. La direction du budget du ministère des Finances et des comptes publics déplore pour sa part le sous-emploi chronique des ressources tirées des produits de cessions. Lesquelles cessions, décidées à des fins de rationalisation et pour dégager de nouvelles ressources, ne sont pas elles-mêmes sans soulever des questions d'ordre opérationnel.

Les conditions d'hébergement constituent un axe d'amélioration fréquemment mis en avant par les enquêtes sur le moral et les rapports sur la qualité du soutien (*cf.* graphique page 52). Mais les rénovations d'infrastructures existantes sont facilement délaissées au profit de la satisfaction d'autres besoins urgents.

Tout concourt donc à faire de la politique immobilière une équation difficile à résoudre pour le ministère de la Défense, équation que le contexte sécuritaire complique encore davantage. En dépit du renforcement des moyens consacrés à cette politique (+ 96 millions d'euros pour l'infrastructure en 2017, soit une augmentation de 11 %), les opérations de rénovation destinées à améliorer les conditions d'hébergement paraissent menacées.

### **1. De nouveaux besoins en matière d'infrastructure depuis 2015**

La montée en puissance de la force opérationnelle terrestre et le renforcement des effectifs dans certains domaines (renseignement militaire, cyber défense, protection- défense) ont créé des besoins de capacités d'accueil ainsi que des besoins d'infrastructure liés notamment à l'entraînement et au soutien des forces. La mise en place puis le prolongement de l'opération Sentinelle a aussi

suscité de nouveaux besoins. Mais les dépenses d'infrastructures seront cette année encore prioritairement consacrées à l'accueil de grands programmes capacitaires.

Selon le ministère, il n'existe pas à ce jour d'écart majeur entre les ressources du domaine infrastructure et les besoins exprimés par les « soutenus ». Néanmoins, la priorité donnée aux infrastructures liées aux programmes d'armement pourrait conduire à des reports d'opérations dans les autres domaines (conditions de vie, logement, etc.) affectant en particulier les conditions de vie des personnels. Il a donc été décidé d'augmenter significativement, pour les années à venir, les ressources qui y sont affectées.

Dans ce contexte, la capacité de production du SID, dont le format a été rationalisé, devient également un point d'attention, compte tenu des programmes d'infrastructures majeurs à conduire. En effet, elle tend actuellement à être le paramètre qui régle la satisfaction du besoin des bénéficiaires.

#### ***a. Le renforcement capacitaire et à la protection***

Comme l'a confirmé le secrétaire général pour l'administration au cours de son audition, les investissements en infrastructures prévus en 2017 sont prioritairement destinés à l'accueil des programmes MRTT, hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), avions Rafale et A400M, frégates multi-missions, ainsi que Barracuda et SCORPION.

Ensuite, conformément aux priorités définies par la loi de programmation militaire actualisée et par le conseil de défense du 6 avril 2016, des travaux d'adaptation liés à la montée en puissance de la direction du renseignement militaire sur la base aérienne 110 de Creil sont programmés pour 8,5 millions d'euros, dont quatre millions d'euros en 2017. Dans le domaine de la cyber défense, la création d'infrastructures au profit du groupement interarmées des actions numériques (GIAN) à Lyon est également programmée en 2017 (un million d'euros). Le renforcement de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense pour accroître les capacités d'exploitation du renseignement nécessite la création d'un bâtiment nouveau au fort de Vanves pour un montant de 11,4 millions d'euros (3,7 millions d'euros en 2017).

Le schéma directeur fonctionnel « sécurité protection » (SDFo) a été réactualisé dès novembre 2015 et plus récemment en juillet 2016. L'augmentation des effectifs affectés à la protection nécessite d'adapter les infrastructures existantes ou d'en créer de nouvelles. Une opération d'accueil de 70 fusiliers marins sur le site de l'Île Longue est notamment programmée en 2017 (4,5 millions d'euros). Pour répondre aux nouveaux besoins exprimés par les armées, le SID a émis le besoin de création de 131 postes pour 2017. La mise à jour de ce SDFo est coordonnée par l'état-major des armées à partir de l'analyse exhaustive des armées directions et services qui ont identifié les sites les plus

sensibles et proposé des solutions de protection adaptées touchant les installations militaires mais aussi les activités et les personnels.

Ainsi, le SDFo s'attache à améliorer les dispositifs de protection des emprises de la défense au travers :

– de l'amélioration de l'emploi des ressources militaires et civiles dans le domaine de l'accueil filtrage <sup>(1)</sup>;

– d'un plan d'équipement échelonné sur la période 2017-2022, prenant en compte toutes les installations des armées, directions et services dans les domaines de la protection périmétrique des emprises (clôtures, éclairages, détection, surveillance, accès, sas, postes de contrôle), des postes d'accueil/filtrage et des postes de commandement et de protection, des chenils, de la protection des bâtiments, locaux, ou zones sensibles (barreaudages, détection, serrures), des systèmes informatiques d'analyse et de contrôle, ainsi que les reports d'information associés, de la fourniture de l'énergie associée, normale et secours.

À la suite du vol de munitions sur le site de Miramas, plusieurs audits et rapports d'inspection ont conduit à la mise en place d'un plan d'urgence propre aux dépôts de munitions le 28 juillet 2015 comportant :

– l'octroi de moyens financiers permettant d'assurer la remise à niveau des installations et la priorisation des besoins de protection défense par les bases de défense et le service d'infrastructure de la défense ;

– la mise en œuvre de renforts humains (y compris équipes cynophiles). Ainsi, les effectifs consacrés à la protection des dépôts de munitions ont été renforcés de 68 % par rapport à la situation prévalant avant l'incident de Miramas.

À l'issue des travaux sur la version actualisée du référentiel pour 2016, l'ensemble du domaine « Sécurité Protection » (infrastructure, équipements, fonctionnement) a été abondé de 386 millions d'euros au titre des besoins nouveaux sur la période 2017-2022, et 134 millions d'euros ont été placés en risque. L'effort supplémentaire pour l'infrastructure représente 162 millions d'euros.

### ***b. Le nouveau format des forces***

Dans le cadre de l'augmentation des effectifs de la FOT, 33 nouvelles unités élémentaires (UE) ont été créées, la 13<sup>e</sup> demi-brigade de Légion étrangère (13<sup>e</sup> DBLE) a été rapatriée dans le Larzac et le 5<sup>e</sup> régiment de dragons (5<sup>e</sup> RD, Mailly-le-Camp) a été transformé en régiment des forces. Ces opérations se font par densification des emprises existantes et consomment une partie significative des réserves foncières du ministère.

---

(1) Une publication interarmées (PIA) sera diffusée à la fin de l'année 2016. L'objectif est de permettre une première mise en œuvre lors des prochains travaux de version actualisée du référentiel.

La création des nouvelles infrastructures pour les 33 unités élémentaires sera réalisée en moins d'un an et demi (pour 79 millions d'euros) et sera terminée début 2017. Compte tenu de l'ampleur des travaux nécessaires, des délais extrêmement réduits et du plan de charge du service d'infrastructure de la défense, le projet est conduit en deux phases. L'hébergement et les bureaux des UE seront réalisés lors de la première phase, alors que l'adaptation des infrastructures techniques des régiments (ateliers, parking, *etc.*) restera à programmer. Selon les options qui seront retenues par le plan d'équipement, cette adaptation représentera un coût additionnel de 0,5 million d'euros à 1,5 million d'euros par UE créée d'ici cinq à dix ans. Il est à noter qu'une partie des capacités d'hébergement rénovées dans l'urgence ne répond pas au standard Vivien. Leur mise à niveau (70 millions d'euros) n'est pas programmée à ce stade.

Le transfert de la 13<sup>e</sup> DBLE au camp du Larzac a d'ores et déjà commencé. Les premiers légionnaires sont arrivés au camp du Larzac dès janvier 2016. Le régiment atteindra sa pleine capacité opérationnelle en 2018. Afin d'accueillir le régiment dans des conditions acceptables, l'adaptation des infrastructures du camp a été programmée (dernières livraisons 2021) pour un budget total de 132 millions d'euros, dont 33,5 millions d'euros en 2017. Les travaux concernent principalement l'adaptation des capacités d'hébergement, de commandement et de restauration. L'adaptation de la zone technique a été intégrée dans le programme SCORPION.

Enfin, la densification du 5<sup>e</sup> RD pour devenir un régiment des forces a débuté à l'été 2016. Le régiment atteindra son format définitif à l'été 2018. Ce projet nécessite des travaux dans les domaines de l'hébergement, du soutien technique et de la formation évalués à 50 millions d'euros, dont huit millions d'euros programmés en 2017.

Le processus de remontée en puissance des forces armées a un impact limité sur la réduction du patrimoine immobilier du ministère de la Défense, dans la mesure où la densification d'emprises conservées est privilégiée. Le nouveau format des armées a cependant conduit à :

- annuler une opération de cession déjà entamée pour le chalet de Bonascre à Ax-les-Thermes ;
- renoncer à la libération d'une emprise préalablement envisagée (centre de l'école de plongée de l'armée de terre à La Motte-Servolex) ;
- conserver, à titre transitoire, un immeuble qui sera libéré ultérieurement (caserne Turenne à Strasbourg).

Par ailleurs, une fraction de la caserne Février à Châlons-en-Champagne est finalement conservée pour la création d'un centre du service militaire volontaire.

En matière de logement familial, le ministère de la Défense a finalement décidé de conserver des logements domaniaux qui devaient être cédés (principalement à Châlons-en-Champagne, pour les effectifs du 5<sup>e</sup> régiment de dragons à Mailly-le-Camp). Enfin, des réservations de logements par conventions sont recherchées là où le parc actuel n'est pas suffisant, notamment auprès des bailleurs sociaux de l'Aveyron, pour accueillir les familles des militaires mutés au Larzac à la 13<sup>e</sup> demi-brigade de Légion étrangère.

### ***c. L'opération Sentinelle***

L'opération Sentinelle a pour l'instant eu peu d'influence sur les cessions d'emprises prévues. Ont seulement été annulées la cession d'une fraction de la caserne de l'Alma à Grenoble et la cession de la dernière tranche de la caserne Lourcine à Paris. En revanche, elle a nécessité des dépenses supplémentaires au titre de la rénovation d'infrastructures (8,75 millions d'euros en 2015) qui avaient jusqu'alors été écartées, et au titre de la mise en place d'hébergements et d'achats de mobilier (4,85 millions d'euros).

Les opérations d'infrastructure liées à Sentinelle ont principalement concerné l'Île-de-France, Marseille et Lyon. Elles ont porté sur l'amélioration des conditions d'hébergement parfois très sommaires des militaires déployés dans l'urgence, puis sur des travaux nécessaires au maintien dans la durée du dispositif de protection déployé sur le territoire national. Ces travaux ont visé ainsi à préserver le capital humain engagé dans une mission physiquement exigeante.

#### **L'impact de Sentinelle sur les rénovations d'infrastructures**

Dans le cadre des travaux préalables à l'établissement du présent avis budgétaire, le rapporteur pour avis a effectué trois déplacements dans des emprises parisiennes hébergeant des unités au titre de l'opération Sentinelle et présentant des enjeux importants au titre de la politique immobilière :

– l'Îlot Saint-Germain, où les anciens bureaux ont été transformés en chambres dans des délais exceptionnels ;

– le fort de Nogent, qui a abrité, outre l'un des deux groupements de recrutement de la Légion étrangère, jusqu'à 350 militaires au plus fort du déploiement après les attentats du 13 novembre 2015, en dépit de besoins criants de rénovation ;

– le Val-de-Grâce, hôpital militaire reconverti temporairement en caserne et pouvant héberger et restaurer jusqu'à 800 personnes en cas de crise.

Pour mémoire, 3 500 soldats sont actuellement mobilisés en Île-de-France au titre de Sentinelle, ce nombre pouvant monter à 7 000, voire à 10 000 en cas de crise. Entre 5 000 et 6 000 couchages ont été acquis pour l'hébergement des forces en Île-de-France depuis 2015 pour un montant d'environ trois millions d'euros pris sur les crédits d'administration générale et de soutien commun géré par le service du commissariat des armées.

À l'Îlot-Saint-Germain, cinq compagnies sont actuellement hébergées pour des vacances de deux mois. Le rapporteur pour avis a ainsi échangé avec des soldats du 516<sup>e</sup> régiment du train, dont une vingtaine de réservistes venus de Toul et de Nîmes. Au total, 450 militaires sont logés et nourris sur place en permanence. Des travaux

d'aménagement de l'emprise ont dû être réalisés pour transformer les anciens bureaux en chambres, installer des douches et une buanderie, pour un montant total de 200 000 euros.

Au fort de l'Est, en Seine-Saint-Denis, qui accueille actuellement 697 militaires, deux bâtiments sont aussi en cours de rénovation pour accroître encore les capacités d'hébergement (sept millions d'euros). En 2017, sont programmées les réhabilitations de deux bâtiments au fort de Nogent (4,1 millions d'euros) et à Taverny (1,2 million d'euros).

Construits au XIX<sup>e</sup> siècle, les bâtiments du fort de Nogent ont été prévus pour 600 hommes. Dans leur état actuel et compte tenu des nouvelles normes de casernement, seuls 250 peuvent y être hébergés convenablement. Jusqu'à 450 militaires y ont pourtant été logés au plus fort de la crise, dans des conditions spartiates (lits de camp, douches et sanitaires de campagne). Un bâtiment situé à l'est de l'emprise accueille actuellement des unités de Sentinelle, dont des militaires du 28<sup>e</sup> régiment de transmissions (28<sup>e</sup> RT) et du 3<sup>e</sup> régiment de parachutistes d'infanterie de marine (3<sup>e</sup> RPIMa). Les chambres sont équipées d'un mobilier et d'une literie neufs mais les rideaux sont la plupart du temps absents ou déchirés. Les revêtements muraux sont tous en mauvais état, comme les ouvertures qui rendent le chauffage des lieux difficile pendant l'hiver. Des infiltrations d'eau sont aussi à déplorer. Le système de chauffage est opérationnel mais la production d'eau chaude est aléatoire. Afin de garantir à chacun une douche chaude quotidienne, des douches de campagne ont été installées dans la cour. Les chambres aménagées sous les combles, utilisées comme « gîte d'étape » pour les unités en transit, de retour d'opérations extérieures, sont particulièrement mal isolées. Le bâtiment devra être entièrement reconstruit d'ici 2019 pour des travaux d'une durée prévue de seize mois. Ces travaux, dont la nécessité est connue depuis plusieurs années, ont déjà été repoussés. Une fois terminés, ils permettront d'héberger dans de bonnes conditions jusqu'à 300 hommes.

Tous ces travaux sont soumis aux aléas de la situation sécuritaire et de la programmation budgétaire. Dans l'hypothèse d'une crise affectant l'Île-de-France, ils pourraient être repoussés pour assurer l'accueil des unités mobilisées dans la région ou au profit d'autres priorités si les ressources s'avéraient moindres que prévues. Le SGA comme le Gouverneur militaire de Paris se veulent rassurants. L'ancien hôpital du Val-de-Grâce peut accueillir jusqu'à 800 soldats dans des conditions d'hébergement satisfaisantes (catégorie 1 – hébergement en chambre) et l'emprise permettrait théoriquement de porter ce chiffre à 1 000 voire 1 100 dans des conditions de confort moindres.

L'hébergement a généralement été assuré au sein d'infrastructures militaires ou, à défaut, dans des logements de circonstance (camp de toile avec déploiement de matériel de campagne dans les enceintes militaires), en logement civil mis à disposition à titre gracieux, ou sous convention. L'hébergement en milieu civil n'a été retenu qu'en dernier recours et n'a concerné qu'un faible volume de militaires, la plupart ayant pu être accueillis au sein de structures militaires, limitant ainsi les dépenses supplémentaires. Celles-ci ont concerné le matériel de campagne, notamment en opérations d'entretien (cabines sanitaires, bungalows WC, citernes...), en lavage périodique des articles de couchage et en acquisition de toiles de lits de camp, de pièces détachées pour les matériels de campagne, de matelas et d'armoires de campagne.

#### *d. En matière de logement*

En dernier lieu, le rapporteur pour avis estime qu'une réflexion prospective serait nécessaire en matière de logement et de casernement, en lien avec l'évolution des attentes des militaires et de leurs familles.

En effet, d'après le général de corps d'armée Patrick Destremau, sous-chef d'état-major « performance » de l'état-major des armées, les comportements s'agissant du travail féminin et des divorces rejoignent aujourd'hui la moyenne nationale. Le nombre de célibataires géographiques augmente, faisant évoluer les besoins en matière de logement.

## **2. Une programmation qui repose sur des ressources exceptionnelles**

La programmation infrastructure est rigidifiée par l'accueil des grands programmes d'armement et confrontée à des besoins croissants. En plus de ces défis, il convient de relever que son financement repose sur des ressources dont une partie est soumise à aléas.

Les lois de programmation militaire 2009-2014 et 2014-2019 prévoient que les recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières financent une partie des dépenses d'investissement immobilier relevant habituellement du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». La politique immobilière du ministère bénéficie ainsi d'un « 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 ».

### ***a. Les risques d'un recours trop important aux recettes exceptionnelles***

Les ressources issues de cessions doivent permettre de couvrir des dépenses à hauteur de 200 millions d'euros par an pour 2016 et 2017, et 100 millions d'euros par an pour 2018 et 2019.

Selon le rapporteur pour avis, un recours trop important à ces recettes exceptionnelles présente aujourd'hui au moins trois inconvénients :

– un risque financier : une surévaluation des recettes se traduira par des renoncements à des travaux d'infrastructure ;

– un risque de perte d'autonomie : le pilotage des cessions immobilières par la nouvelle direction de la politique immobilière de l'État du ministère des Finances et des comptes publics est source de rigidités et donne la priorité aux recettes par rapport à d'autres enjeux opérationnels ou sociaux ;

– un risque opérationnel : la pertinence de la démarche générale de regroupement et de densification des emprises est désormais remise en question par l'intensification des missions de protection du territoire national dans un format dynamique visant à couvrir une zone étendue avec un nombre d'unités réduit.

Le risque financier paraît d'autant plus difficile à évaluer que les incertitudes sur la valorisation des biens à céder est grande. Les emprises du ministère de la Défense sont souvent dépourvues de valeur intrinsèque et leur valorisation dépend des projets de reconversion qui peuvent être élaborés. Le



ministère de la Défense est le seul ministère à s'être doté d'une mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) au sein de la direction de la mémoire, des archives et du patrimoine. Ce service négocie avec les collectivités territoriales des modifications des plans locaux d'urbanisme ou des projets publics pour mieux valoriser les cessions. La direction de la politique immobilière de l'État, à Bercy, reprend ensuite la main pour la négociation du prix.

Dans le cadre des mesures induites par la LPM 2014-2019, l'essentiel des cessions devrait être réalisé à titre onéreux. Mais entre 2014 et 2015, sur les 50 emprises cédées en dehors de Paris, 27 d'entre elles ont été cédées à l'euro symbolique aux communes sur le territoire desquelles elles se trouvaient, conformément à l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. Cette difficulté à valoriser les emprises du ministère doit être soulignée, même si elle n'est pas imputable aux services du ministère de la Défense.

### *b. Des doutes sur la cession des emprises parisiennes*

S'agissant des emprises parisiennes, les conditions de cessions à titre onéreux ont pour l'instant été satisfaisantes mais le secrétaire général pour l'administration ne cache pas son inquiétude pour 2017 <sup>(1)</sup>. Deux cessions doivent impérativement intervenir en 2017 et à un prix satisfaisant :

- celle de l'Îlot Saint-Germain ;
- celle de l'hôtel de l'Artillerie, place Saint-Thomas d'Aquin.

Or, plusieurs annonces récentes pourraient avoir une influence négative sur le prix de cession. Le Premier ministre a annoncé la préemption de 14 000 mètres carrés de l'Îlot Saint-Germain par la Ville de Paris pour la construction de logements sociaux. La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et le décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 pris pour son application ont institué un mécanisme de décote par rapport à la valeur vénale du bien, pouvant atteindre 100 % de cette valeur. Ce montant est calculé par le directeur départemental des finances publiques en fonction du nombre et de la nature des logements prévus par l'acquéreur, des carences dans l'offre locale de logements, *etc.* Aucune cession parisienne du ministère de la Défense n'a été réalisée en application de ce dispositif. Il pourrait cependant être appliqué dans le cas de l'Îlot Saint-Germain. En outre, il n'est pas exclu que la réalisation de logements sociaux décourage des projets à haute valeur ajoutée sur le reste de l'emprise devant être cédé à des bailleurs privés. Les inquiétudes du SGA portent aussi sur l'hôtel de l'Artillerie, dont la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) s'est portée acquéreuse pour une somme

---

(1) *Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2017, le 6 octobre 2016.*

de 87 millions d’euros, un prix inférieur aux estimations effectuées par la direction de la politique immobilière de l’État à Bercy.

En outre, ces projets de cessions compliquent la tâche du Gouverneur militaire de Paris (GMP) qui doit déjà organiser l’hébergement des forces de Sentinelle en Île-de-France en tenant compte du calendrier des rénovations d’infrastructures. Ces contraintes sont illustrées par le tableau suivant, qui montre que la cession des emprises parisiennes entraînera une perte de près de mille places d’hébergement en catégorie 1 en Île-de-France.

#### CAPACITÉS D’HÉBERGEMENT PAR CATÉGORIES EN ÎLE-DE-FRANCE (2016-2020)

(en nombre de places)

Catégorie	2016	2017	2018	2019	2020
1	6 700	6 910	6 600	5 270	5 720
2	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
3	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200
<b>Total</b>	<b>10 400</b>	<b>10 610</b>	<b>10 300</b>	<b>8 970</b>	<b>9 420</b>

Cat. 1 : hébergement en chambre. Cat. 2 : hébergement en gymnase ou hangar. Cat. 3 : camp de toile.

Les paramètres d’évolution sont les suivants :

- cession de l’Îlot Saint-Germain : – 450 (départ fin 2018)
- cession du Val-de-Grâce : – 750 (départ fin 2018)
- travaux du fort de Nogent : – 240 temporairement entre 2018 et 2019
- travaux à Satory : – 300 (dès 2018)
- travaux à Taverny : – 80 (dès 2019)
- travaux à Brétigny : + 450 (dès 2018)
- travaux au fort de l’Est : + 300 (2017 et 2019)

Source : Gouverneur militaire de Paris, octobre 2016.

Le GMP considère que les forces pourront occuper l’Îlot Saint-Germain encore un an après la date de la cession, ce qui ne paraît pas inenvisageable au regard de l’expérience des précédentes cessions parisiennes.

Il est pourtant permis de douter de l’opportunité de céder les emprises parisiennes dans le contexte sécuritaire actuel. Leur vente éloigne en effet les militaires de la capitale, augmentant leurs temps de déplacement, ce qui :

- pèse sur le taux d’emploi des troupes ;
- limite la réactivité en cas d’attentats ou de crue centennale ;
- augmente la fatigue des personnels déjà éprouvés par des gardes dynamiques longues ; les journées commencent parfois à quatre heures du matin et finissent à une heure, avec entre 20 et 25 kilomètres parcourus à pied par jour en moyenne et une charge comprise entre 20 et 30 kilogrammes (gilet pare-balles, matériel, armement...).

Aujourd'hui, l'ensemble de la force est à 45 minutes en moyenne de la zone de patrouille (minimum : sept minutes ; maximum : 1 heure 15). Le rapporteur pour avis a obtenu du GMP les éléments suivants sur les temps de trajets et le kilométrage des véhicules de Sentinelle.

**TEMPS DE TRAJET MOYENS DES UNITÉS ÉLÉMENTAIRES DE L'OPÉRATION SENTINELLE EN ÎLE-DE-FRANCE SELON LES HÉBERGEMENTS**

(en minutes)

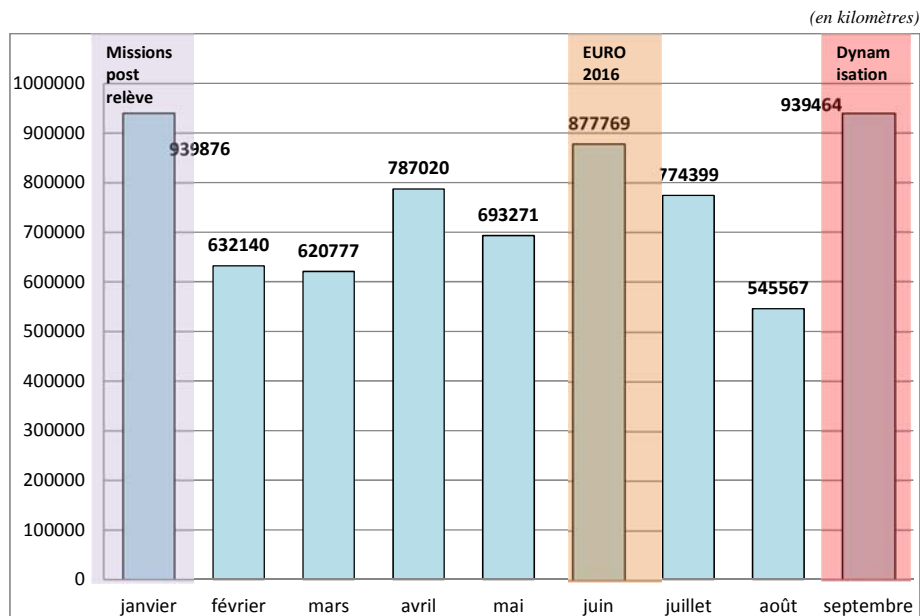
Localisation	Type d'hébergement	Trajet de l'UE la plus proche en conditions fluides de circulation	Trajet de l'UE la plus éloignée en conditions difficiles de circulation	Moyenne des UE du site	Moyenne des UE en circulation difficile
Brétigny	Base aérienne	27	57	42	47
Fort de Laude	Caserne	11	16	14	16
Fort de l'Est	Caserne	6	28	16	19
Fort de Nogent	Caserne	11	44	31	35
Fort de Vincennes	Caserne	15	32	23	27
Fort d'Ivry	Caserne	27	34	31	34
Îlot-St-Germain	Caserne	7	30	17	22
Kremlin-Bicêtre	Caserne	24	27	26	27
Mont-Valérien	Caserne	22	27	25	27
Rueil-Malmaison	Caserne	18	20	19	20
Satory	Caserne	16	32	27	29
Taverny	Caserne	23	44	34	41
Val-De-Grâce	Caserne	5	14	10	13

UE : unité élémentaire.

Source : Gouverneur militaire de Paris, octobre 2016.

Les besoins de véhicules et en carburant augmenteront aussi mécaniquement en cas de cession des emprises parisiennes, ce qui se traduira par des coûts supplémentaires. Le ministère a déjà dû racheter des véhicules de la gamme commerciale, dont 800 uniquement pour l'Île-de-France.

**KILOMÈTRES PARCOURUS PAR LES VÉHICULES DE PATROUILLE  
ENTRE JANVIER ET SEPTEMBRE 2016**



Source : Gouverneur militaire de Paris, octobre 2016.

Renoncer aux cessions d’emprises parisiennes nécessiterait de renoncer à des travaux d’infrastructures ou de dégager de nouvelles ressources budgétaires.

***c. Une gestion problématique du « CAS Immobilier » depuis plusieurs années***

Comme l’a fait remarquer le SGA au rapporteur pour avis, les moindres recettes exceptionnelles enregistrées en 2016 n’ont pas été compensées par des crédits budgétaires, contrairement aux dispositions de la LPM 2014-2019 initiale. Certains risques financiers, autrefois couverts par des clauses de sauvegarde de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013, ne le sont plus dans la LPM actualisée.

Du fait du mode de fonctionnement du CAS, les discussions sur son utilisation interviennent en fin d’année. Les demandes de crédits budgétaires sont alors systématiquement écartées au profit du financement des surcoûts OPEX et OPINT, connus au même moment.

La direction du budget du ministère des Finances et des comptes publics signale quant à elle la non consommation de près de 50 % des crédits du CAS, comme le montre le tableau ci-après. Cette sous-exécution chronique aurait plusieurs causes :

– des coûts de rénovation bien inférieurs à ceux prévus en loi de programmation militaire, dans un contexte de crise du secteur du bâtiment particulièrement sensible dans certaines régions depuis 2008 ;

– la structure déconcentrée de la chaîne de dépenses qui rend difficile l'évaluation des coûts ;

– des engagements tardifs, dépendant du rythme de perception des recettes mais aussi de l'efficacité du ministère dans la gestion de projet.

**OPÉRATIONS INTERVENUES SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE  
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

(crédits de paiement en millions d'euros courants)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Prévision 2016	Prévision 2017	Prévisions 2018-2019
Ressources	234	353	372	292*	168*	264*
<i>dont cessions</i>	104	229	184	99*	168*	264*
<i>dont autres (versements depuis le budget général, loyer d'avance versé par la SNI ...)</i>	6	0	24	7	–	–
<i>dont reports</i>	124	124	164	186	–	–
Consommation (exécution et cible de la LPM pour 2016 et au-delà)	200	164	186	200	200	200

Source : réponses du ministère de la Défense au questionnaire du rapporteur pour avis, octobre 2016.

La logique du CAS est de préserver la valeur du patrimoine immobilier de l'État en « sanctuarisant » les crédits affectés à la maintenance de ce patrimoine. Il est donc exclu d'affecter ces crédits à des rénovations de pistes d'aviation comme le souhaiterait le ministère de la Défense. La direction du budget estime que les infrastructures sont déjà systématiquement négligées au profit des déploiements de forces et des programmes d'armement.

Enfin, au cours de son audition par la commission, le SGA a souligné que la gestion pluriannuelle du CAS était problématique depuis plusieurs années : « *le compte d'affectation spéciale affiche des ressources en crédits de paiement de 192 millions d'euros. En principe, il y a équivalence des montants de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement. Mais en raison de la gestion passée de ce compte, un décalage existe aujourd'hui. En effet, en 2008 et 2009, le ministère a engagé des opérations au titre du compte d'affectation spéciale pour compenser un manque d'autorisations d'engagement sur les crédits du ministère. Or les crédits de paiement pour couvrir ces opérations n'ont pas été au rendez-vous. Le ministère a donc mis en place un système de facturation interne, mais il en résulte aujourd'hui des problèmes de crédits de paiement, pour 100 millions d'euros environ, ce qui rend nécessaire de procéder rapidement à des cessions. Ainsi, pour dépenser 200 millions d'euros en 2017, il faudrait réaliser 300 millions d'euros de cessions.* »

Tous ces éléments plaident en faveur d'une revalorisation durable et significative des crédits budgétaires en faveur de l'infrastructure.

## 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 2017 (n° 4061), au cours de sa réunion du jeudi 6 octobre 2016.*

**Mme la présidente Patricia Adam.** Je suis heureuse d'accueillir monsieur Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, pour le dernier exercice budgétaire de la législature. Je rappelle que vous avez la responsabilité du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » qui représente 22,1 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui justifie toutes les attentions de notre commission. Je note en outre que, pour 2017, une progression de près de 100 millions d'euros est prévue au profit de l'infrastructure. Sans plus attendre, je vous laisse la parole.

**M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense.** Vous connaissez la chronologie des décisions qui ont été prises depuis novembre 2015 et qui ont abouti à un budget de la Défense de 32,7 milliards d'euros, soit 600 millions d'euros de plus par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, et à une augmentation des effectifs qui se traduit par une croissance de 400 emplois pour l'année 2017 – voire 464 emplois puisque 64 emplois supplémentaires sont prévus au profit du service industriel de l'aéronautique (SIAé). Il s'agit d'une décision importante qui se traduira notamment par le recrutement de personnels ouvriers de l'État dans des domaines sensibles.

Le personnel fait l'objet d'une attention toute particulière dans ce budget avec plus de 400 millions d'euros résultant à la fois de la transposition des mesures affectant la fonction publique en général, mais aussi des plans d'amélioration de la condition du personnel civil comme militaire.

Comme les années précédentes, j'organiserai ma présentation autour de trois points : le programme 212 hors titre 2 en évoquant quelques services du secrétariat général pour l'administration (SGA) ; le titre 2 qui est, depuis 2015, rattaché au programme 212 ; enfin, je reviendrai sur quelques politiques transverses dont le SGA a la responsabilité, notamment l'immobilier et les politiques de reconversion et d'action sociale.

Trois programmes sont sous ma responsabilité : le programme 212 « Soutien de la politique de défense », le programme 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 d'administration et de soutien mutualisées au profit de l'ensemble du ministère, ainsi que, depuis deux ans, les crédits de titre 2. Hors titre 2, les autorisations d'engagement augmentent de 4,8 % et atteignent 2,439 milliards d'euros ; les crédits de paiement augmenteront de 5,8 % pour atteindre 2,145 milliards d'euros. Comme vous l'avez évoqué, madame la présidente, ces crédits permettront de répondre à des besoins en matière d'infrastructure, à hauteur de 96 millions d'euros, et dans le domaine des équipements d'accompagnement – notamment les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) – à hauteur de 36 millions d'euros. En revanche, les dépenses de fonctionnement, et notamment celles de l'administration centrale, diminuent de 10 millions d'euros.

Nous avons par ailleurs le droit de consommer 200 millions d'euros de recettes exceptionnelles au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » alimenté par les produits des cessions immobilières.

Les effectifs du SGA étaient de 15 076 emplois autorisés en 2016. Ils atteindront 14 900 emplois en 2017, dont 3 784 militaires et 11 116 civils. Cette légère baisse malgré les créations d'emplois dans les domaines des infrastructures et de l'action sociale s'explique par la nécessité de dégager 60 emplois de soutien pour financer le partenariat public-privé (PPP) de Balard, puisqu'il était prévu de transformer des crédits de titre 2 en crédits de titre 3. Au sujet de ce PPP, je rappelle que nous faisons actuellement l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes portant sur les années 2007-2016. Concernant Balard en tant que tel l'ensemble des déménagements a été opéré. En 2016, nous avons poursuivi les travaux d'adaptation d'immeubles anciens sur la parcelle Est. La rénovation sera achevée fin octobre pour deux bâtiments. Par ailleurs, une rénovation plus lourde est en cours sur les anciens bâtiments de l'état-major de l'armée de l'air. À partir de 2018, nous devons aussi rénover le bâtiment 26, avec notamment un gros travail de remise à niveau des réseaux et des systèmes d'information et de communication. Les crédits affectés au PPP Balard pour 2017 s'élèveront à 151,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 9,8 millions d'euros, et à 214,7 millions d'euros en crédits de paiement, lesquels sont en diminution car le coût des rénovations aura été acquitté en 2016.

Je souhaiterais dire quelques mots sur le sentiment des personnels concernant Balard. La direction des ressources humaines a conduit une enquête auprès de l'ensemble des personnels présents à Balard dont il ressort que le taux de satisfaction sur les conditions de vie et de travail atteint 80 %. On peut donc estimer que le personnel est satisfait. Ce qui est intéressant, c'est d'analyser la réaction des nouveaux arrivants, qui n'ont pas connu l'ancien système et qui sont, pour la plupart, satisfaits.



Quelques mots sur les directions et services placés sous mon autorité. En 2017, nous resterons dans une période d'adaptation après les transformations lourdes que nous avons connues avec la mise en place d'autorités fonctionnelles renforcées pour la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières. Il y aura également la mise en place du projet « SID 2020 » pour le service d'infrastructure de la Défense. Nous avons franchi une étape intéressante en 2016 puisque nous avons réussi à mettre en place sept centres référents dans les principaux domaines d'infrastructure : ainsi, Brest est référent pour l'infrastructure nucléaire, Toulon pour l'infrastructure portuaire, Bordeaux pour l'infrastructure aéronautique ou encore Metz pour l'entretien des grands camps. Nous avons donc réussi à organiser et regrouper les compétences pour mieux répondre aux besoins des armées.

En 2016, nous avons également mené une expérience positive dont j'espère qu'elle sera étendue, avec la déconcentration au niveau des bases de défense de la conduite des opérations d'infrastructure inférieures à 500 000 euros. L'étape suivante consiste à déconcentrer la prise de décision, dans le cadre d'enveloppes prédéterminées, afin de dégager de réelles marges de manœuvre au niveau local. Aujourd'hui, toute la programmation remonte au niveau central. Nous devons absolument réussir à déconcentrer la prise de décision dans ce domaine et à cet égard, l'expérience menée en 2016 est prometteuse.

**Mme la présidente Patricia Adam.** Les représentants syndicaux ont effectivement évoqué ce sujet.

**M. Jean-Paul Bodin.** En 2017, une direction du SGA va connaître des évolutions importantes : il s'agit de la direction du service national (DSN). Lors du colloque organisé pour les 60 ans de la commission Armées-Jeunesse, le ministre de la Défense a décidé de confier à un seul interlocuteur au sein du ministère l'ensemble des politiques à destination de la jeunesse. La DSN devrait donc dorénavant s'appeler direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). Elle rassemblera, d'une part, l'organisation de la Journée défense et citoyenneté (JDC) qui accueillera environ 800 000 jeunes l'an prochain et, d'autre part, dans son pilier « jeunesse », l'ensemble des actions à destination de la jeunesse comme par exemple l'ensemble de 10 000 stages proposé aux jeunes ou un plan de renforcement des lycées militaires. Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le lien entre la DSNJ et le commandement du service militaire volontaire (SMV) – un rapport vous sera remis dans quelques semaines à ce sujet. En effet, à l'occasion de la JDC, la DSN détecte un certain nombre de jeunes qui décrochent et les adresse à différentes structures susceptibles de les aider, dont le SMV.

Sur le titre 2 du ministère, hors du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et hors ressources non-budgétaires, ces crédits s'élèvent à 11,6 milliards d'euros, soit 329 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016. Ces crédits intègrent notamment 170 millions d'euros dans le cadre du financement des opérations extérieures (OPEX) et seront complétés par 286 millions d'euros de ressources externes avec

les attributions de produits du service de santé des armées. Globalement, les crédits de titre 2 atteignent 11,9 milliards hors CAS « Pensions ».

Comme je l'ai déjà évoqué, le schéma d'emplois intègre 464 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, soit 711 militaires en plus et 247 civils en moins, avec un plafond ministériel des emplois qui s'établit pour 2017 à 273 294 équivalents temps plein travaillé : 209 901 militaires et 63 393 civils, soit 77 % et 23 % des effectifs.

Le personnel militaire comptera donc 711 ETP de plus en 2017 : 304 ETP au niveau des militaires du rang mais également 399 ETP d'officiers. On pourrait nous faire remarquer que cela va à l'encontre de la politique de « dépyramidage » ; ce n'est pas le cas puisqu'il s'agit principalement d'officiers subalternes nécessaires à l'encadrement de la FOT et d'officiers dans les fonctions renseignement et cyberdéfense.

Le personnel civil connaîtra une baisse de 247 ETP du fait de la poursuite des déflations touchant les ouvriers de l'État hors domaines de compétences critiques, notamment le maintien en condition opérationnelle (MCO). Ainsi, 418 recrutements ont été obtenus sous le statut d'ouvrier de l'État. La catégorie C diminue légèrement de 137 emplois. En revanche 428 postes de catégorie A sont créés pour répondre aux exigences en matière de renseignement et de cybersécurité notamment.

Les mesures catégorielles au profit des personnels militaires et civils sont en augmentation. Le plan catégoriel s'élève à près de 194 millions en 2017 contre 33,8 millions d'euros en 2016. Pour le personnel civil, on passe d'un plan très modeste de 1,6 million d'euros à 18,1 millions d'euros en 2017, du fait de la transposition du parcours professionnels carrières et rémunérations (PPCR) et de la mise en place du nouveau régime indemnitaire – le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) – étendu à des nouvelles catégories de personnels.

L'enveloppe catégorielle militaire s'établit à 175,3 millions d'euros. 71 millions résultent de mesures « d'équité interministérielle », c'est-à-dire de la transposition de dispositifs existant au sein de la fonction publique. Par ailleurs, on compte des mesures propres au métier militaire avec la compensation de la suractivité par une indemnité à hauteur de 51 millions d'euros. Enfin, la transposition aux militaires des réformes de la grille des fonctionnaires de catégorie C et l'alignement du régime des capitaines sur les capitaines de gendarmerie compteront pour 53,4 millions d'euros.

Quelques mots sur l'impact de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Elle s'effectue en deux temps : 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016 puis 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017. L'impact cumulé est de 109 millions d'euros, soit 96 millions d'euros pour les militaires et 23 millions d'euros pour les civils. En 2016, ce surcoût avait été financé à hauteur de 27 millions d'euros, sans crédits

supplémentaires. Pour 2017 en revanche, la mesure est financée avec des crédits budgétaires supplémentaires à hauteur de 82 millions d'euros.

Les discussions avec la direction du Budget sur le maintien d'un plan d'accompagnement des restructurations (PAR) ont été difficiles. À partir du moment où les déflations d'effectifs ne sont plus aussi importantes, certains ont estimé qu'un tel plan n'était plus nécessaire. Or nous en avons encore besoin notamment pour continuer le « dépyramidage » des emplois d'officiers supérieurs. Nous avons toutefois diminué le montant du PAR qui atteindra 114 millions d'euros en 2017, soit une diminution de 36 % par rapport à 2016.

L'expérimentation du Service militaire volontaire (SMV) se déroule dans de bonnes conditions. Elle est financée par le ministère de la Défense. Nous avons déjà accueilli 320 volontaires, pour un objectif de 1 000 volontaires en 2017. Nous avons prévu une enveloppe de 50 millions d'euros (hors titre 2) à cet effet.

Quelques mots sur l'apprentissage. Comme vous le savez, le Gouvernement envisage d'accueillir 10 000 apprentis dans les services des ministères. Le ministère de la Défense devra en accueillir 1 000 d'ici la fin de l'année.

96 millions d'euros de crédits de masse salariale avaient été consacrés à la réserve en 2016 ; ils devraient passer à 113 millions d'euros en 2017, mais nous sommes dans l'attente des mesures relatives à la garde nationale. Le ministère de la Défense devrait compter 35 715 réservistes en 2017.

Je souhaiterais dire quelques mots sur un sujet important qui nous préoccupe beaucoup : le chantier des ouvriers de l'État. Je l'ai dit, nous avons obtenu du ministère du Budget le recrutement de 418 ouvriers de l'État l'an prochain. Certains points sont encore en discussion. Notamment, comment sortir du gel du bordereau des salaires ?

Le ministre de la Défense a indiqué son opposition au quasi-statut proposé par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique. Nous avons souhaité ouvrir des discussions avec les syndicats : le ministre souhaite que nous aboutissions sur ce sujet d'ici la fin de l'année.

Il y a tout de même un élément positif : nous avons été autorisés à recruter sous statut d'ouvrier de l'État pour des professions et des métiers sur lesquels nous avons montré qu'il existait des risques très forts sur le maintien de l'activité et des compétences, notamment au sein du service industriel de l'aéronautique (SIAé) et du service de la maintenance industrielle terrestre (SMITER). Certaines fonctions ne peuvent être exercées qu'en interne, ce qui nécessite une main-d'œuvre compétente. Je précise à cet égard que nous recrutons à des niveaux de qualification beaucoup plus élevés que par le passé, au niveau bac professionnel/BTS, ce qui témoigne de l'évolution des techniques.

Pour terminer sur le titre 2, un mot de Louvois et de la récupération des « trop-perçus », qui se poursuit. Le montant de trop-perçus réclamés par l'administration atteint en cumulé 401 millions d'euros et 271 millions d'euros ont d'ores et déjà été récupérés, ce qui prouve que nos demandes étaient bien fondées. Une procédure a été mise en place pour apporter aux agents concernés toutes les explications nécessaires.

Le système d'information lui-même a toujours des difficultés. Aujourd'hui, 90 % des militaires soldés par Louvois l'ont été sans anomalie, 9 à 10 % des paiements nécessitent des opérations manuelles de correction, et seules 1 % des soldes nécessitent des procédures de contournement.

Pour le remplacement du système de paie Louvois, le projet Source solde avance. La marine devrait y être raccordée fin 2017-début 2018. En tout état de cause, le calendrier précis de ce raccordement reste à définir.

Un mot de la politique immobilière du programme 2012, qui est influencée par le contexte sécuritaire : des crédits devront être consacrés à la sécurisation des sites. Le projet de loi de finances consacre 1,7 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (soit plus de 100 millions d'euros par rapport à 2016) et 1,34 milliard d'euros de crédits de paiement aux dépenses d'infrastructure (soit plus de 70 millions d'euros par rapport à 2016), auxquels il faut ajouter le droit de consommation de 200 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Si tout se passe bien, nous aurons donc la possibilité de consommer 1,54 milliard d'euros, ce qui correspond à nos capacités maximales de consommation – le service des infrastructures de la défense peut difficilement consommer plus que 1,5 à 1,6 milliard d'euros – ainsi qu'à notre évaluation des besoins au moment de la loi de programmation militaire (LPM).

Pour les produits de cessions, liés essentiellement aux cessions parisiennes, nous avons bien sûr des inquiétudes. En effet, la cession de 14 000 mètres carrés de l'îlot Saint-Germain afin de créer des logements sociaux a été annoncée cet été par le Premier ministre. Nous allons donc lancer un appel d'offres et la Ville de Paris fera alors valoir son droit de préemption. Il faut que les décisions soient prises rapidement et nous offrent une certaine visibilité sur l'opération. Pour le reste de l'îlot, des discussions sont en cours, sous l'égide du préfet de région, associant toutes les administrations intéressées. Pour que ce projet se débloque d'ici la fin de l'année 2017, il faudrait aller vite.

On peut penser néanmoins que le ministère pourra encore occuper l'îlot Saint-Germain en 2017, voire en 2018, du fait du temps nécessaire à la réalisation d'études et à l'obtention d'un permis de construire. C'est heureux car nous en avons besoin pour héberger les unités de l'opération Sentinelle.

Concernant le Val-de-Grâce, le ministère conservera les bâtiments historiques. Les discussions se concentrent sur le devenir du jardin et la cession de

l'hôpital. C'est là aussi la préfecture qui anime les discussions, avec la Ville de Paris ainsi que, compte tenu de la nature de l'établissement, l'agence régionale de santé (ARS). Le bâtiment relève d'une catégorie spéciale dite de « grands services urbains », ce qui permet d'envisager une affectation à tout type de services publics.

Quant à l'hôtel de l'Artillerie, place Saint-Thomas d'Aquin, Sciences Po. se porte acquéreur pour 87 millions d'euros.

**M. Jean-François Lamour.** Où en est-on précisément des cessions réalisées à ce jour ?

**M. Jean-Paul Bodin.** On prévoyait 80 à 100 millions d'euros de cessions en province en 2016, et l'on estime aujourd'hui les réalisations à 80 millions d'euros. Le seul point de friction est un bâtiment à Toulouse dont nous espérons 20 millions d'euros et que les acteurs locaux voudraient récupérer pour héberger des migrants mais la cession est quasiment bouclée et il existe d'autres sites envisageables pour cette affectation.

Le compte d'affectation spéciale affiche des ressources en crédits de paiement de 192 millions d'euros. En principe, il y a équivalence des montants de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement. Mais en raison de la gestion passée de ce compte, un décalage existe aujourd'hui. En effet, en 2008 et 2009, le ministère a engagé des opérations au titre du compte d'affectation spéciale pour compenser un manque d'autorisations d'engagement sur les crédits du ministère. Or les crédits de paiement pour couvrir ces opérations n'ont pas été au rendez-vous. Le ministère a donc mis en place un système de facturation interne, mais il en résulte aujourd'hui des problèmes de crédits de paiement, pour 100 millions d'euros environ, ce qui rend nécessaire de procéder rapidement à des cessions. Ainsi, pour dépenser 200 millions d'euros en 2017, il faudrait réaliser 300 millions d'euros de cessions.

Ce qui est tout de même très positif, c'est l'augmentation de 170 millions d'euros de nos crédits budgétaires par rapport à 2016 en matière d'infrastructures.

Nous avons en effet des projets très importants à conduire, liés par exemple à l'arrivée de nouveaux matériels : l'accueil des sous-marins Barracuda (pour 92 millions d'euros), celui des équipements du programme Scorpion (pour 23 millions d'euros) ou de l'avion-ravitailleur Airbus 330 *Multi Role Tanker Transport* (MRTT) (pour 70 millions d'euros) nécessitent d'adapter les hangars.

Le renforcement des infrastructures de protection constitue également une priorité. En 2016, nous n'avons pas pu conduire autant d'opérations que prévu, car le montant des offres était plus élevé que nous ne l'avions anticipé. Nous prévoyons d'y consacrer 98 millions d'euros en 2017.

**M. Yves Fromion.** S'agissant de l'accueil des personnels dans leurs régiments, de la condition des corps de troupes, ces crédits vous permettent-ils de nous offrir des perspectives heureuses dans des proportions convenables ?

**M. Jean-Paul Bodin.** D'une part, un marché national a été passé pour assurer l'accueil des nouveaux effectifs de la force opérationnelle terrestre, en densifiant les implantations, ce pour quoi nous investissons en moyenne deux millions d'euros par régiment.

D'autre part, nous poursuivons le plan Vivien de rénovation des casernements et, dans le cadre du « plan Condi-pers », nous consacrons 10 millions d'euros à l'amélioration du cadre de vie des militaires en dehors de leur hébergement à proprement parler, c'est-à-dire dans les espaces communs tels que les foyers.

Toutes ces opérations d'infrastructures rattachées à l'évolution des effectifs représentent 70 millions d'euros d'investissements en 2017 pour l'armée de terre.

Quelques mots sur les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG). En 2017, une enveloppe de 147 millions d'euros de crédits de paiement et de 126 millions d'euros d'autorisations d'engagement sera consacrée à cet effet. Cela représente une baisse des autorisations d'engagement de l'ordre de 22,5 millions d'euros du fait de l'engagement du programme Source Solde et de paiements à réaliser l'année prochaine.

Outre ce programme, d'autres projets sont également en chantier. Il est question d'un programme en matière d'achats (ALPHA), d'un programme sur la dématérialisation des échanges avec les jeunes (PRESAJE) dans le cadre de la journée défense et citoyenneté à partir de 2017. Il est également prévu tout un programme ministériel (ARCHIPEL) et interministériel (VITAM) sur l'archivage des données. Il est très important parce qu'il concerne tous les systèmes d'information. Aujourd'hui, quand nous créons un système d'information en matière de ressources humaines ou en matière financière, nous prenons en compte la nécessité d'archiver les données dès l'élaboration du système, au niveau ministériel comme interministériel.

Dès l'an prochain, le module Chorus nous permettra d'avoir des éléments de comptabilité analytique qui nous seront utiles pour une meilleure évaluation de nos coûts.

En lien avec le développement du numérique, nous allons par exemple mettre en place un portail dématérialisé sur les pensions militaires d'invalidité. Nous avons tous à l'esprit les délais de traitement de ces dossiers, qui sont aujourd'hui de plus de 364 jours. Quand nous décortiquons la procédure, nous nous rendons compte qu'il y a près de 100 jours consacrés uniquement à des traitements de dossiers au plan local. Nous allons dématérialiser cette procédure pour faire en sorte que le militaire blessé puisse saisir lui-même sa demande et l'envoyer directement. On constate un développement important du numérique

dans les systèmes d'information de gestion des ressources humaines et le ministère est même pilote sur un certain nombre de sujets, par exemple pour la dématérialisation des bulletins de salaire.

Deux priorités ont été définies en matière de reconversion du personnel en 2017. Tout d'abord, à la suite de votre rapport d'information sur la prise en charge des blessés, le ministre nous a demandé d'élaborer un plan d'action devenu l'un des axes majeurs de l'agence de reconversion de la défense (ARD). La reconversion des militaires du rang, notamment tous les militaires en cours de recrutement sur des contrats courts, constitue notre deuxième priorité. Il faut d'autant plus mettre l'accent sur ce point que les dépenses de chômage n'ont pas baissé. Nous sommes toujours autour d'un volume d'environ 13 000 demandeurs d'emploi indemnisés par le ministère, ce qui représente une dépense autour de 135 millions d'euros par an. Il faut donc absolument les aider à la reconversion pour limiter ces dépenses de chômage. Ce qui explique l'effort consenti par l'ARD en faveur de la formation professionnelle (18 millions d'euros en 2017, en progression de près de deux millions d'euros). S'ajoute à cela l'ouverture prochaine à Saint-Mandrier d'un centre de formation analogue à celui qui existe déjà à Fontenay-le-Comte.

Un mot sur la politique d'action sociale. Nous aurons l'an prochain une enveloppe de 93 millions d'euros, en augmentation de près de huit millions d'euros. Pour tenir compte des contraintes qui pèsent sur les familles des personnels, sept millions d'euros seront consacrés à l'amélioration du cadre de vie et à une amélioration des prestations au profit des familles. Sont évoqués la prestation éducation, le renforcement des dispositifs en matière d'aide-ménagère et familiale et la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile. Nous travaillons sur l'aide à la garde d'enfants en horaires atypiques, le dispositif mis en place actuellement se révélant insuffisant. Nous continuerons par ailleurs la politique d'offre de places en crèches par l'ouverture d'une crèche à Besançon et d'une autre à Brest l'an prochain. L'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) recevra une subvention de près de 65 millions d'euros l'an prochain, en augmentation de 15 % par rapport à 2016. À ces dépenses d'action sociale, il faut ajouter celles liées à la politique en faveur du handicap qui représentent environ 7,8 millions d'euros.

**Mme la présidente Patricia Adam.** Merci pour toutes ces précisions, je vais passer tout de suite la parole à mes collègues.

**Mme Geneviève Gosselin-Fleury.** Je voudrais revenir sur Source Solde. Comme vous le savez, nous continuons, avec mon collègue Daniel Meslot, à en faire le suivi. J'aimerais savoir quelles sont les raisons du report du basculement de la solde marine de Louvois à Source Solde en 2018. S'agit-il de problèmes techniques ? Quel sera l'impact financier de ce report ? La phase de solde « à blanc » a-t-elle effectivement démarré ? Enfin, est-il prévu d'intégrer dès maintenant le prélèvement à la source ? Si la réforme a lieu en 2018, il serait important de le prévoir dès maintenant dans le programme Source Solde.

**M. Jean-François Lamour.** Sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », vous m'avez déjà répondu. Vos réponses étaient extrêmement précises et répondent à des questions effectivement récurrentes. En revanche, je voudrais revenir sur la gestion des bases de défense. Vous avez annoncé une mesure importante pour redonner un peu de sens à la gouvernance de ces bases, dont on voit bien qu'elle manque si ce n'est de pertinence, en tout cas de réalité, comme cela a été évoqué par les représentants syndicaux tout à l'heure. Vous avez parlé de la déconcentration de la décision en matière d'investissement pour des montants inférieurs à un million d'euros. S'agit-il d'une première étape vers la réappropriation de cette gouvernance par les gestionnaires de bases ou envisagez-vous d'aller plus loin ? J'ai eu le sentiment qu'il y avait aussi des difficultés dans la gestion des ressources humaines à ce niveau et cela m'a été confirmé par des responsables de bases de défense.

**M. Yves Fromion.** Plusieurs questions, si vous le permettez, Monsieur le secrétaire général. Êtes-vous vraiment convaincu que le statut d'ouvrier de l'État soit le plus pertinent pour les métiers techniques que vous évoquiez tout à l'heure, en dépit de sa rigidité ? Faut-il vraiment avoir des statuts aussi singuliers alors que des entreprises embauchent tous les jours des personnels très qualifiés dans des spécialités pointues sans avoir besoin de les figer dans un emploi ?

Sur l'îlot Saint-Germain et plus globalement sur les cessions parisiennes, est-il envisagé de conserver des locaux pour accueillir des militaires, y compris *via* des conventions ? Les déplacements entre Paris et sa banlieue sont-ils pris en compte dans la réflexion ?

Ensuite, la transformation de la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes, ou sa création, a été obtenue par le redéploiement d'emplois déjà existants. Le solde n'est d'ailleurs pas positif puisqu'il demeure une déflation résiduelle de quelques milliers d'équivalents temps plein (ETP). Comment cette transformation a-t-elle été obtenue ? Dans quels services ont été réalisés les gains d'effectifs ? Il me semble qu'il est difficile d'y voir clair.

J'aimerais aussi connaître le niveau de solde d'un soldat, d'un sergent-chef et d'un lieutenant, qu'ils soient en métropole ou en opération extérieure, pour les situer dans l'échelle des salaires pratiqués aujourd'hui dans notre société.

Une autre question, si vous le permettez, sur le SMV. En vous écoutant, monsieur le secrétaire général, je crois comprendre que cette expérimentation sera pérennisée et amplifiée. Pouvez-vous nous en donner les raisons, ainsi que le coût, précis, du SMV ?

Je poursuis : l'hébergement des militaires de Sentinelle est-il considéré aujourd'hui comme satisfaisant et terminé ? Ce n'est pas une question-piège : il s'agit simplement du quotidien de nos armées.



**Mme la présidente Patricia Adam.** Monsieur le député, je vous sais prolix sur ces sujets mais vos collègues attendent les réponses aux questions qu'ils ont posées.

**M. Yves Fromion.** Alors si vous le permettez Madame la présidente, et je m'arrêterai là, pourriez-vous me donner le montant exact du CAS « Pensions » ? En effet, lorsque l'on évoque un budget de la Défense à 2 % du PIB, il est essentiel d'avoir en tête que les pensions en représentent une bonne part – environ huit milliards d'euros.

**M. Jean-Paul Bodin.** Madame Gosselin-Fleury, concernant le logiciel de paie Source Solde, le retard est dû à la nécessité d'attendre que les choses soient consolidées avant de passer à l'étape suivante. Les tests relatifs aux soldes « à blanc » sont engagés et c'est à l'occasion de ces exercices qu'un certain nombre de questions sont posées à l'industriel par l'équipe de projet pilotée par la direction générale de l'armement (DGA). À propos de la retenue à la source, vous savez que nous avons retenu l'offre d'un industriel qui utilise HR Access – un progiciel très largement utilisé par les entreprises et par d'autres administrations. D'après nos échanges, le prélèvement à la source serait bien pris en charge par HR Access. Notre inquiétude relative au prélèvement à la source n'est pas tant liée à Source Solde qu'à Louvois. En effet, au moment où la mesure entrera en vigueur, une grande partie du personnel militaire sera encore gérée par Louvois. Des discussions sont encore en cours à ce propos avec la direction générale des finances publiques (DGFIP). Nous travaillons donc à la mise en œuvre de cette réforme, en tâchant de déterminer s'il convient d'intégrer un nouveau module au système Louvois ou de prévoir, à côté du calcul de la solde, un autre dispositif. Cette question concerne d'ailleurs d'autres administrations bien qu'elles utilisent d'autres logiciels pour le paiement des agents de l'État. S'agissant de l'impact financier du décalage, je ne suis pas en mesure de vous donner le chiffre immédiatement. Si vous le permettez, je vous répondrai ultérieurement.

Monsieur Lamour, vous m'interrogez sur la gestion des bases de défense. Cette année, nous avons déconcentré la conduite d'opérations d'infrastructures sur le terrain. Pour ma part, je souhaiterais que la décision soit aussi déconcentrée, c'est-à-dire que les commandants de bases de défense (COMBdD) et les responsables d'unités de service d'infrastructure aient la capacité de prendre la décision ensemble. Aujourd'hui, leurs propositions remontent au niveau de l'état-major de zone de défense (EMZD) et au niveau de l'établissement du service d'infrastructures (ESID), qui lui-même procède à un classement, et le tout remonte au niveau des états-majors. Je suis partisan de la déconcentration et donc, des bases de défense. Je pense également qu'il faut donner davantage de pouvoir de décision aux EMZD. Les officiers généraux de zone de défense (OGZD) avaient auparavant une plus grande initiative en matière d'infrastructures.

En matière de ressources humaines (RH), il surgit une difficulté. Il était prévu d'ôter toute fonction RH aux unités pour la regrouper au niveau des bases de défense. Mais cela fonctionne mal ; le commandement manque d'outils de

gestion et d'information. De la RH de proximité (ou « chancellerie ») a donc été réintroduite dans les unités mais sans réelles marges de manœuvre. Cela fait actuellement l'objet de discussions entre la direction des ressources humaines du ministère (DRHMD) et les directions des ressources humaines des armées, ainsi qu'avec le service du commissariat des armées concerné au titre de la gestion de la solde. Il s'agit de savoir quel est le niveau de déconcentration pertinent. La « manœuvre RH », qui consistait à réduire les effectifs, nécessitait un pilotage relativement centralisé. Si la trajectoire d'effectifs récemment actualisée est maintenue jusqu'en 2019 et qu'elle est suivie d'une période de stabilité pour les cinq années suivantes, cela donnera des marges de manœuvre suffisantes pour améliorer la situation. Une autre limite à la déconcentration réside dans la recherche d'économies d'échelle en termes de fonctionnement. La mutualisation des marchés, et donc leur centralisation, tend à dessaisir les commandants de bases de défense. Il faut trouver un équilibre. Ce n'est pas parce que les unités sont abonnées à l'économat des armées pour l'alimentation que certains marchés ne peuvent pas être passés localement. Il est peut-être plus facile de déléguer en matière d'infrastructures qu'en matière de fonctionnement général. Certains seuils peuvent être fixés puisqu'il ne s'agit pas d'investissements lourds.

Concernant les ouvriers de l'État, il n'est pas question de revenir vingt-cinq ans en arrière, avec l'ouvrier de l'État jardinier, l'ouvrier de l'État aux écritures ou l'ouvrier de l'État cuisinier. Nous avons besoin d'ouvriers de l'État dans des métiers très spécifiques, à forte valeur ajoutée technique, souvent recrutés au niveau du BTS. On a fait l'expérience de recruter plus de 400 contractuels dans l'aéronautique sans être en mesure de leur offrir des évolutions de salaires comparables à celles pratiquées par l'industrie. Le statut d'ouvrier de l'État – bien utilisé, et il faut reconnaître que le ministère n'a pas toujours été exemplaire en la matière – permet d'offrir un déroulé de carrière attractif. De plus, il faut que les salaires des ouvriers de l'État évoluent comme les traitements de la fonction publique.

**M. Yves Fromion.** La question de la mobilité reste quand même problématique. Quand on voit que certains ouvriers de l'État refusent d'aller de Bourges à Avord !

**M. Jean-Paul Bodin.** Ce sont peut-être les conséquences de la gestion passée et de la manière dont on s'est comporté vis-à-vis d'eux. La mobilité ne faisait pas partie du contrat de départ. Il faut de toute évidence sortir de la gestion menée jusqu'à présent qui se caractérisait par une sédimentation de règles. Il faut rebâtir un système et dialoguer avec les personnels. Des dispositifs de mobilité sont bien prévus dans les plans d'aide aux restructurations. Il faudrait les utiliser différemment. Le dispositif actuel doit être aménagé. Il permet, néanmoins, de recruter des personnels de bon niveau technique et de les conserver.

**M. Yves Fromion.** Je ne veux pas relancer un débat sans fin mais il y a tellement de contreparties négatives ! Les avantages que vous évoquez disparaissent derrière des lourdeurs invraisemblables.

**M. Jean-Paul Bodin.** Concernant la politique immobilière à Paris, il faut souligner que la préoccupation d'hébergement des militaires du rang à Paris est permanente avec l'abandon de la caserne de la Pépinière, notamment. Mais comme vous le savez, nous avons finalement décidé de ne pas céder totalement le site de Lourcine – qui devait être repris totalement par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris (CROUS) – pour répondre aux besoins de l'opération Sentinelle.

Dans le cadre de la gestion des crédits des fonds de prévoyance, il nous a été demandé d'investir dans des logements à Paris et en région parisienne. Quelques opérations vont aboutir prochainement, y compris en matière domaniale, avec notamment une cinquantaine de logements dans la caserne d'Artois à Versailles, jusqu'à présent désaffectée et qui comprendra en outre une crèche et l'implantation de services du SID. Il faut également que nous fassions preuve de davantage d'allant dans le dialogue avec les bailleurs sociaux disposant de logements à proximité de Balard.

**M. Yves Fromion.** Il y a en effet une importante demande qui n'est pas satisfaite.

**M. Jean-Paul Bodin.** C'est exact. Notre réflexion devra aussi se poursuivre avec le bailleur social qui sera retenu par la Ville de Paris pour l'îlot-Saint-Germain.

**M. Jean-François Lamour.** Je remarque que la RATP, qui dispose d'un important dépôt proche de la Porte de Versailles, a efficacement négocié avec la Ville de Paris pour loger la quasi-totalité de ses agents de maîtrise à proximité de ce site d'entretien, avec une cinquantaine de logements réservés à cet effet. Il existe donc bien des solutions, même si le dialogue engagé peut parfois être assez rude, comme en témoignent les négociations actuelles concernant l'îlot-Saint-Germain, voire dans une certaine mesure la construction du monument aux OPEX. Tout ceci fait partie d'une discussion d'ensemble.

**M. Yves Fromion.** On sait que la SNCF dispose d'un parc immobilier considérable en région parisienne, car elle se soucie du logement de ses salariés. Certains acteurs ont donc réussi en la matière et il n'y a pas de raisons pour que la défense ne prenne pas en considération cette question.

**M. Jean-Paul Bodin.** S'agissant de l'hébergement des militaires dans le cadre de l'opération Sentinelle, la situation n'est effectivement pas satisfaisante, mais nous continuons les travaux pour l'améliorer. Un immeuble neuf sera livré au fort de l'Est l'année prochaine, par ailleurs nous rénovons des casernements au fort de Nogent et à Vincennes et avons aménagé les locaux à l'îlot-Saint-Germain, le tout pour plusieurs millions d'euros. Des opérations d'infrastructures sont également engagées à Satory. Ce n'est certes pas totalement satisfaisant, mais les efforts sont bien réels.

Le service militaire volontaire fait toujours l'objet d'une expérimentation et la rédaction du rapport d'évaluation devant être remis au Parlement est phase

d'achèvement. Le coût de l'opération pour 2016 est estimé à environ 15 millions d'euros, inférieur aux prévisions en raison de la montée en puissance progressive de cette expérimentation, et devrait atteindre les 50 millions d'euros en 2017 pour une cible de 1 000 stagiaires. Les conclusions sont à ce stade positives au vu des résultats en matière d'insertion et permettent de s'engager vers une extension du dispositif, ce qui ne signifie pas bien entendu que cette dernière doit reposer sur les crédits du ministère de la Défense. D'autres acteurs doivent en effet s'impliquer, au premier rang desquels les régions, sans doute dans le cadre d'un système d'appel d'offres qui permettra d'identifier les infrastructures d'accueil et les sources de rémunération des stagiaires. Le personnel encadrant continuerait à être fourni par le ministère de la Défense, dont la rémunération pourrait être assurée hors du plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) de la défense, les négociations continuant sur ce point. Rappelons en effet que le SMV repose sur un ratio d'un encadrant environ pour quatre stagiaires ; une extension importante du dispositif pourrait donc avoir des conséquences sur les ressources humaines des armées. Le très fort engagement du commandement du SMV et des encadrants est directement à l'origine des bons résultats enregistrés en termes d'intégration des jeunes.

**M. Yves Fromion.** Le taux d'encadrement du service militaire adapté (SMA) n'est-il pas de un pour deux ?

**M. Jean-Paul Bodin.** Sous réserve de vérification, je pense qu'il est très comparable à celui du SMV. S'agissant des soldes, je vous fournirai des éléments précis par écrit, mais disons pour simplifier qu'hors OPEX, la solde d'un militaire du rang est comprise entre 1 200 et 1 500 euros, tandis que celle d'un lieutenant est supérieure à 2 200 euros.

Les crédits de rémunération s'élèvent au total à 19,7 milliards d'euros et à 11,6 milliards d'euros hors pensions.

S'agissant de l'augmentation des effectifs, l'opération a été menée bien entendu en augmentant les effectifs opérationnels de l'armée de terre, mais tout en continuant par ailleurs les mouvements de réorganisation des services, comme par exemple le service de santé des armées, le service du commissariat des armées, le service d'infrastructure ou la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, avec il est vrai une légère atténuation du mouvement de diminution de leurs effectifs en 2017.

**M. Yves Fromion.** Nous assistons donc bien à un renforcement des effectifs de l'armée de terre reposant sur un jeu interne au sein de l'ensemble des effectifs du ministère.

**M. Jean-Paul Bodin.** Le renforcement ne concerne pas seulement la FOT, puisque le renseignement et la cyberdéfense ont connu une progression de leurs effectifs. L'augmentation des effectifs de la FOT a également été réalisée en interrompant les déflations au sein de l'armée de terre.

## 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 2 novembre 2016 à 21 heures<sup>(1)</sup>), la commission de la Défense examine, pour avis, les crédits de la mission « **Défense** » pour 2017.*

### **Article 29** : État B – Mission « Défense »

*La commission examine l'amendement DN9 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Je vous ferai grâce de la lecture des exposés sommaires en cette heure tardive. Le premier amendement concerne l'augmentation de la subvention consacrée à l'office national d'études et de recherche aérospatiale (ONERA).

**Mme Isabelle Bruneau, rapporteure pour avis.** Je suis défavorable à cet amendement pour deux raisons. Premièrement, vous souhaitez ôter à cet effet des crédits à la simulation, qui est pourtant la seule alternative aux essais nucléaires. C'est donc peu cohérent. Deuxièmement, vous faites état d'une subvention réajustée de soixante-douze millions d'euros. Il se trouve cependant que le chiffre que vous évoquez ne correspond pas aux besoins qui m'ont été décrits lors des auditions. Je le trouve en effet disproportionné. D'autant que j'ai moi-même proposé l'année dernière d'accroître le budget de l'ONERA de quinze millions d'euros supplémentaires, ce qui me semblait à l'époque être davantage en adéquation avec sa situation.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur pour avis.** Je suis également défavorable à une ponction de soixante-douze millions d'euros des crédits alloués à la simulation nucléaire pour accroître la subvention accordée à l'ONERA. Les crédits de la simulation sont justement nécessaires à la crédibilité de notre dissuasion nucléaire et permettent de financer une alternative aux essais atmosphériques ou souterrains. Il faut donc continuer à investir dans la simulation nucléaire et je plaide en faveur d'une augmentation des crédits de recherche amont à cet effet, comme j'ai pu le rappeler aujourd'hui, lors d'un déplacement à Valduc avec mon collègue Jacques Lamblin. Nous avons ainsi pris connaissance des dernières avancées technologiques et scientifiques, dont les retombées sur l'emploi sont conséquentes pour un certain nombre d'entreprises françaises, notamment des PME.

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs pour avis, la commission rejette l'amendement DN9.*

### **Article additionnel** : après l'article 55 – Mission « Défense »

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/)

*La commission examine l'amendement DN11 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Il s'agit d'une demande de rapport tendant à renforcer les crédits destinés à l'équipement conventionnel de nos armées, en particulier la rénovation des hélicoptères Cougar.

**M. François Lamy, rapporteur pour avis.** Je ne suis pas favorable à cet amendement.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur pour avis.** Je souhaiterais exprimer deux remarques, également valables pour les trois prochains amendements. Tout d'abord, les crédits de la dissuasion nucléaire correspondent à une juste suffisance, conformément à notre stratégie nucléaire. De plus, la loi de programmation militaire (LPM) ne prévoit aucune éviction du nucléaire par rapport aux armes conventionnelles et aux équipements de nos armées. Sacrifier les crédits consacrés à la dissuasion ne permettra pas de mieux équiper nos armées. J'émet donc un avis défavorable.

**Mme la présidente Patricia Adam.** Je vous remercie. La commission attend avec impatience les conclusions de la mission d'information que vous conduisez avec Jacques Lamblin à ce sujet.

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs pour avis, la commission rejette l'amendement DN11. Elle examine ensuite l'amendement DN13 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Il s'agit d'une demande de rapport tendant à la construction et la présence d'un remorqueur de haute-mer à La Rochelle.

**M. Gwendal Rouillard, rapporteur pour avis.** Premièrement, je rappelle qu'en plus des navires affrétés, les Abeille, nos forces disposeront de huit bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH) à la fin de la programmation : quatre civils affrétés et quatre militaires. Deux affrétés doivent être livrés en 2017 et les deux suivants en 2018. Pour les BSAH militaires, deux seront livrés en 2018 et les deux suivants en 2019. La LPM a donc bien pris en considération les enjeux capacitaires dans ce domaine. La question qui est posée est la suivante : faudrait-il, à temps plein, un navire de type remorqueur à La Rochelle ? C'est en réalité une question complexe. En effet, en fonction des conditions opérationnelles, direction et force des vents dominants par exemple, une intervention à partir de Brest peut s'avérer plus rapide qu'à partir de La Rochelle pour effectuer une mission dans le golfe de Gascogne. Je crois me rappeler que La Rochelle a disposé d'un remorqueur jusqu'en 2011. Le sujet peut être mis en débat mais pour ce soir, l'avis sera défavorable. Par ailleurs, je remercie notre collègue M. Candelier pour sa solidarité vis-à-vis de Lorient, mais l'invite à se tourner vers les bons canaux d'information et je lui signale que le plan de charge de Lorient est assuré pour dix ans.

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs pour avis, la commission rejette l'amendement DN13. Elle examine ensuite l'amendement DN15 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Il s'agit d'une demande de rapport tendant à acquérir des hélicoptères NH90 pour renforcer la surveillance des zones maritimes dans plusieurs départements et collectivités d'outre-mer.

**M. Gwendal Rouillard, rapporteur pour avis.** Je partage une partie du constat de notre collègue Candelier puisque je l'ai moi-même exprimé. Les moyens de surveillance maritime, qu'il s'agisse d'ailleurs des moyens navals ou des aéronefs, sont trop modestes par rapport aux étendues à surveiller et par rapport aux intérêts à protéger. En revanche, je ne partage pas sa position concernant la dissuasion nucléaire. L'avis est défavorable.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN15. Elle examine ensuite l'amendement DN17 de M. Jean-Jacques Candelier.*

**M. Jean-Jacques Candelier.** Il s'agit d'une demande de rapport tendant à maintenir la proposition initiale de douze frégates européennes multi-missions (FREMM) aux chantiers navals de Lorient. Une frégate est nécessaire dans les plus brefs délais.

**M. Gwendal Rouillard, rapporteur pour avis.** Tout d'abord mon cher collègue, sachez que vous êtes dorénavant un invité permanent à Lorient (*Sourires*). Quels que soient nos successeurs, je souhaite livrer un message : à titre personnel, je suis favorable à une augmentation du nombre de FREMM – du moins du nombre de frégates premier rang –, me faisant ainsi l'écho de l'état-major de la marine, eu égard au besoin opérationnel. Mon avis concernant cet amendement est cependant défavorable.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN17.*

**Mme la présidente Patricia Adam.** Nous allons maintenant passer aux votes sur les crédits de la mission « Défense »

*Après avoir entendu les conclusions du rapporteur pour avis émettant un avis défavorable, 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

*(Par ordre chronologique)*

— **Direction du budget du ministère des Finances et des comptes publics** – **M. Vincent Moreau**, sous-directeur de la 5<sup>e</sup> sous-direction, et **M. Dominique Blaes**, chef du bureau de la défense et de la mémoire ;

— **Secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense** – **M. le contrôleur général des armées Jean-Paul Bodin**, et **M. le colonel Frank Barrera**, chef de cabinet ;

— **M. le général Bruno Le Ray**, gouverneur militaire de Paris ;

— **M. le général de corps d'armée Patrick Destremau**, sous-chef d'état-major « performance » de l'état-major des armées, et **M. le capitaine de vaisseau Bruno Royer de Véricourt**, chef du bureau cohérence-synthèse de la sous-chefferie « performance » de l'état-major des armées ;

— **Service du commissariat des armées** – **M. le général Jean-Marc Coffin**, directeur central, **M. le CRC1 Philippe Jacob**, et **Mme la CRC2 Lysiane Mothes**.

#### Déplacements

– Mercredi 28 septembre 2016 : visite à l'îlot Saint-Germain

– Mardi 4 octobre 2016 : visite au Fort de Nogent

– Mercredi 19 octobre 2016 : visite au Val-de-Grâce