

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, sur le projet de loi de programmation militaire et le projet de loi de finances pour 2014. 2

Mercredi

9 octobre 2013

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 10

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Présidence
de M. Philippe Nauche,
vice-président,
puis
de Mme Patricia Adam,
présidente



La séance est ouverte à seize heures quinze.

M. Philippe Nauche, président. Nous recevons aujourd'hui M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense, pour évoquer le projet de loi de programmation militaire (LPM) et le projet de loi de finances (PLF) pour 2014.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA). Le projet de LPM est la première et plus importante traduction concrète des orientations retenues dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Malgré les contraintes très fortes qui pèsent sur le budget de l'État, le projet de LPM prévoit, conformément aux arbitrages rendus par le Président de la République, un effort financier important avec une enveloppe de 190 milliards d'euros courants pour la période 2014-2019 pour la mission « Défense ».

Le budget pour 2014, doté de 31,4 milliards d'euros – c'est-à-dire au même niveau qu'en 2013 –, est la première étape de la LPM. Cette stabilisation est rendue possible par la mobilisation de 29,6 milliards d'euros de crédits budgétaires et de 1,7 milliard d'euros de recettes exceptionnelles.

Je vous propose d'évoquer plusieurs questions qui concernent directement le secrétaire général pour l'administration et ses services : l'évolution des effectifs et la gestion du titre 2 relatif aux dépenses de personnel, la mobilisation des ressources financières et des recettes exceptionnelles liées aux cessions immobilières ainsi que les infrastructures.

En conclusion, je dirai quelques mots de la gouvernance du ministère, car la direction des ressources humaines, la direction des affaires financières et le service d'infrastructure de la défense, sous la responsabilité du SGA, sont directement concernés par les décisions que le ministre a prises au travers de la LPM.

La mise en œuvre de la LPM est conditionnée par la réussite de la manœuvre liée aux ressources humaines et la maîtrise de la masse salariale. Ce sera l'exercice le plus difficile de cette LPM.

La LPM prévoit une déflation de 33 675 postes équivalents temps plein (ETP), dont 10 175 au titre des réformes précédentes et 23 500 au titre de la nouvelle LPM.

L'effort de réduction des effectifs porte d'une part, sur les forces – 8 000 ETP pour les forces stationnées en métropole et environ 1 000 sur les forces prépositionnées – et d'autre part, sur l'environnement des forces – 14 500 ETP. Le taux d'effort sera de 78 % au moins pour le personnel militaire et de 22 % au plus pour le personnel civil alors que, dans la précédente LPM, le rapport était de 75/25, ce qui traduit l'effort voulu en termes de civilianisation.

Comment allons-nous trouver les effectifs hors des forces ? Nous sommes allés loin dans l'exercice de mutualisation des soutiens et de professionnalisation des différentes fonctions – avec, par exemple, la création du commissariat des armées ou des groupements de soutien de base de défense. Les marges de manœuvre restantes sont minces. Nous devons donc envisager d'autres pistes. Nous avons décidé de mettre l'accent sur la recherche de gains

de productivité dans l'ensemble des fonctions que nous exerçons. Cela nécessite un travail approfondi sur l'efficacité et la simplification des processus et des modes de travail.

S'appuyant sur la politique de modernisation de l'action publique engagée par le Premier ministre et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le ministère cherche à identifier, processus par processus, les améliorations et les simplifications permettant de gagner en efficacité sans dégrader la qualité du service. Une séance de travail a été organisée pendant une journée au ministère avec l'ensemble des intervenants de la fonction achat. Nous savons que, pour la chaîne d'exécution financière et de traitement des factures, le recours à la dématérialisation permettrait d'alléger les tâches administratives. Nous travaillons aussi sur la maintenance de l'infrastructure, sur l'ensemble des processus de soutien en base de défense, mais aussi sur l'organisation des journées défense et citoyenneté – dans ce domaine, les nouveaux moyens de communication permettent d'établir le contact avec les jeunes en réduisant le volume du courrier. Les modes de fonctionnement du commandement interarmées du soutien, des structures de commandement des armées ou de l'administration centrale feront aussi l'objet d'un examen minutieux.

Trente chantiers sont ouverts, pour lesquels des lettres de mission signées du ministre fixent des calendriers et des orientations. Ces chantiers seront suivis par chacun des trois grands subordonnés du ministre. Chaque mois, le major général des armées, le délégué général pour l'armement (DGA) et le SGA feront un point de situation, éventuellement avec le directeur adjoint de cabinet du ministre, pour préparer les réunions du comité exécutif trimestriel au cours duquel le ministre fixe les orientations.

Le SGA s'appuie sur le comité de modernisation de l'administration qui réunit mensuellement les états-majors, directions et services, afin de piloter ses chantiers. Nous espérons que ces projets de modernisation permettront d'identifier les postes à supprimer.

Pour autant, la réussite de la politique de ressources humaines repose sur le départ effectif et accompagné de personnels militaires et civils pour lesquels les seuls outils classiques du recrutement et du non-renouvellement des contrats, en plus des départs naturels, sont insuffisants. C'est la raison pour laquelle la LPM prévoit une série de mesures d'aide : des mesures financières d'incitation au départ sous forme de pécule ou d'indemnité de départ volontaire pour environ 1 300 militaires et 500 civils par an. Vous savez que nous devons supprimer plus de 3 700 emplois d'ouvriers d'État pendant la période : il convient d'accompagner ces départs. La LPM prévoit aussi des mesures incitatives spécifiques aux militaires, comme la promotion fonctionnelle, la pension afférente au grade supérieur et une rénovation du dispositif de disponibilité, qui devraient concerner un millier de départs par an.

Le coût de ces mesures, qui composent le plan social d'accompagnement des restructurations, s'élève à 933 millions d'euros pour la période 2014-2019. Nous comptons aussi sur des possibilités de reclassement dans les fonctions publiques pour 2 100 militaires par an. Nous avons observé, dans le cadre de la LPM actuelle, des résultats plutôt satisfaisants en la matière, mais le nouvel objectif est ambitieux et demande une forte mobilisation.

La réduction des effectifs s'accompagne d'un objectif de « dépyramidage » qui vise à ramener, s'agissant de la population à statut militaire, la part des officiers à 16 % en fin de programmation au lieu de 16,75 % aujourd'hui. Il se traduira par la suppression de 1 000 emplois d'officier par an, soit 2,5 fois plus que dans l'actuelle LPM. Ce plan est

particulièrement délicat à mettre en œuvre, car il porte sur l'ensemble du ministère, 50 % des officiers n'étant pas dans les forces mais dans les services, et il nous faut œuvrer en étroite collaboration avec les directions du personnel pour atteindre un objectif qui s'accompagne en outre d'une diminution de la proportion de grades supérieurs.

Pour y parvenir, la reconversion demeure un élément essentiel, mais elle devra désormais prendre en compte les objectifs de « dépyramidage ». L'agence de reconversion de la défense, créée en 2008 afin de rassembler les actions menées au sein de chaque armée, aura donc un défi important à relever, puisqu'elle devra s'intéresser au départ des officiers, et plus particulièrement des officiers supérieurs. Une cellule spécifique sera créée à l'instar de celle qui existe déjà pour le retour à la vie civile des officiers généraux.

Enfin, la politique en matière de ressources humaines se traduira également par un rééquilibrage des effectifs en faveur du personnel civil. Le directeur des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD) a reçu une lettre du ministre lui demandant d'identifier les postes qui pourraient relever de l'emploi civil.

Nous avons établi un diagnostic territorial des emplois. En 2012 et 2013, le mouvement de départ des personnels civils s'est ralenti. Nous avons examiné, cet été, la situation du millier d'agents civils en sureffectif sur l'ensemble du territoire afin de leur redonner des emplois. Une solution a été trouvée pour plus de 300 d'entre eux. Le DRH-MD s'appuiera sur ces éléments d'analyse pour nouer des discussions avec les employeurs et les organisations syndicales. L'exercice est également difficile, car une partie du personnel militaire mène une seconde partie de carrière dans les structures de soutien. Cela signifie qu'il faudra réduire à la fois le nombre de militaires et le nombre d'emplois.

Ces objectifs inscrits dans la LPM se traduiront dès 2014 par une diminution des effectifs à hauteur de 7 881 ETP, qui sera obtenue par les mesures de restructuration territoriale que le ministre a annoncées la semaine dernière, mais aussi par le lancement des chantiers de simplification et de réorganisation que j'ai évoqués.

Les directions et services placés sous la responsabilité du SGA devraient connaître une réduction de leurs effectifs de 15 à 20 % durant les cinq années à venir, selon les directions. Il est plus facile de les trouver dans le service d'infrastructure, qui compte 4 500 agents, que dans la direction des affaires financières, qui n'en compte que 190. Il faut donc examiner avec attention et précision les emplois et les postes vacants afin de trouver des solutions qui ne déstabilisent pas le fonctionnement des services. En 2014, 376 emplois, répartis sur l'ensemble des directions, seront supprimés sur le programme 212, et 73 sur le programme 167, c'est-à-dire au sein de la direction du service national.

La réduction des effectifs va de pair avec la maîtrise de la masse salariale. L'exécution de la LPM dans ce domaine a suscité des critiques. La Cour des comptes vient de remettre un rapport sur ce sujet, qui propose différentes pistes. Le ministre en a tiré des conclusions pour le pilotage des ressources humaines au sein du ministère. Il a ainsi décidé d'unifier dans un même programme, à partir de 2015, l'ensemble des crédits de titre 2 et de les placer sous la responsabilité du SGA. Le SGA pourra s'appuyer sur la direction des affaires financières et sur la direction des ressources humaines du ministère, cette dernière étant dotée d'une autorité fonctionnelle renforcée sur tous les organismes gestionnaires.

C'est une réforme ambitieuse et complexe, qui touche une fonction clé du ministère, au cœur des responsabilités des chefs d'état-major et des directeurs centraux, mais qui ne porte pas sur la gestion au quotidien des personnels.

Cette réforme nécessite de définir les responsabilités de chaque acteur – celle du SGA, responsable de programme, celle des DRH d'armée, gestionnaires de budget opérationnel de programme (BOP), et celle des employeurs, notamment des états-majors.

Il convient également de préciser les modalités d'exercice de l'autorité fonctionnelle de la direction des ressources humaines du ministère sur les DRH d'armée, de faire évoluer l'architecture budgétaire et de trouver une traduction réglementaire de ces changements.

Cela suppose de revoir le modèle de ressources humaines du ministère, que ce soient les équilibres entre personnels de carrière et contractuels ou la dynamique des carrières. Ce travail ne pourra pas être fait par le SGA et le DRH-MD seuls. La nouvelle organisation oblige les états-majors et les DRH d'armée, le SGA et ses services, ainsi que la DGA, à travailler ensemble de manière encore plus étroite que par le passé. Ainsi, le major général des armées et moi-même présiderons une réunion des états-majors dans quelques jours pour lancer les travaux sur le modèle de ressources humaines des armées à l'horizon 2025. Il s'agit de définir une perspective à long terme à partir de laquelle nous pourrions établir les principaux éléments de la politique des ressources humaines que nous proposerons au ministre.

La tenue de cette réunion montre que la gouvernance s'exercera à deux niveaux : un niveau politique, le ministre et le comité exécutif ministériel, validant les grandes orientations de la politique du ministère en matière de ressources humaines et donnant au SGA les directives dont il aura besoin pour piloter les crédits de titre 2 du ministère ; un niveau technique, le DRH du ministère et les DRH d'armée responsables de BOP – au sein desquels nous trouverons l'ensemble des crédits relatifs à la rémunération des militaires de chacune des armées et des personnels civils de l'ensemble du ministère.

L'autorité fonctionnelle du DRH-MD du ministère se traduira par une intervention de celui-ci dans la mise en œuvre des décisions relatives au recrutement, à l'avancement et à la gestion des aides au départ, afin de s'assurer, d'une part, qu'elles s'inscrivent bien dans les orientations générales de la politique en matière de ressources humaines du ministère et, d'autre part, en étroite relation avec la direction des affaires financières, que ces mesures sont conformes à l'évolution de la masse salariale arrêtée chaque année. Le DRH du ministère n'interviendra pas dans la gestion des carrières, la notation ou la discipline. Son travail consistera à mettre en œuvre la politique de ressources humaines, en aucun cas à faire de la gestion administrative des personnes.

Ces réformes nous permettront de mieux travailler ensemble et de corriger le dispositif actuel dans lequel les responsabilités sont dispersées entre des responsables de programme qui ont les crédits de masse salariale, mais ne disposent pas des outils de gestion. Je suis responsable du programme 212 : 3 600 militaires travaillant dans les directions placées sous mon autorité ; je passe un contrat de service avec les directions de personnel afin de disposer des personnels nécessaires, mais je n'ai aucun moyen d'agir sur leur carrière ; j'interviens seulement au moment de leur notation, mais je n'interviens pas dans leur

avancement. L'objectif est de permettre aux responsables de BOP de mettre en œuvre la politique de ressources humaines globale arrêtée par le ministre.

Ces réformes nécessitent également que nous progressions rapidement dans la mise en place d'un système d'information unique en matière de ressources humaines.

Ces questions, qui sont au cœur de la LPM, sont probablement les plus sensibles et les plus difficiles à conduire.

Le succès de la prochaine LPM tient aussi à une bonne mobilisation des ressources financières. Une part importante des ressources provient de recettes exceptionnelles qui seront mobilisées au profit des dépenses d'investissement du ministère : 6,1 milliards d'euros courants sont attendus sur la période 2014-2019. Ces recettes exceptionnelles font l'objet d'une présentation très détaillée dans le projet de loi.

Nous devons pouvoir réunir les crédits provenant du Programme d'investissement d'avenir, les redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences 4G déjà réalisées lors de la précédente LPM ou le produit des cessions immobilières attendues, sous réserve, s'agissant des produits de cession immobilière, de l'attention portée au respect du calendrier et de l'adoption de plusieurs dispositions du projet de loi.

À ce titre, il est indispensable de proroger jusqu'au 31 décembre 2019 les mécanismes dérogatoires. D'une part, le maintien du droit à un retour à 100 % des produits des biens cédés est indispensable. D'autre part, laisser à la Mission de réalisation des actifs immobiliers, le droit de travailler directement avec les collectivités territoriales, France Domaine intervenant dans un deuxième temps. Ensuite, nous devons être exonérés de la procédure, toujours longue, d'examen de l'éventuelle utilité du bien pour les autres services de l'État. Il convient enfin de prévoir une indemnisation au profit de la Défense du transfert d'immeubles vers d'autres services de l'État, comme cela a pu être le cas par le passé.

Dès 2014, le ministère doit trouver pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » 206 millions d'euros provenant de cessions immobilières. Nous devrions atteindre cet objectif en 2014, car les cessions vont porter principalement sur des immeubles parisiens : les cessions de la caserne de Reuilly ou la caserne Lourcine sont en cours, tandis que celles des immeubles Bellechasse-Penthemont, Saint-Thomas-d'Aquin et La Pépinière vont être engagées fin 2013-début 2014. Les discussions avec la ville de Paris ont permis de faire porter les obligations qui auraient pu être mises en matière de logement social sur d'autres immeubles de l'État situés à proximité, comme dans le cas du Centre marine Pépinière, qui sera vendu comme un immeuble de bureaux, ce qui devrait donner un prix de cession intéressant. S'agissant de l'îlot Saint-Germain, la ville envisage d'y appliquer les obligations en matière de logement social et d'exonérer en conséquence les autres immeubles de l'arrondissement. Trouver 206 millions d'euros en 2014 paraît faisable. En revanche, pour 2015 et 2016, les choses seront plus délicates, car la cession de l'îlot Saint-Germain peut s'avérer plus compliquée, compte tenu de la taille de cet ensemble immobilier.

En tout état de cause, la clause de sauvegarde prévue par le projet de loi permettra de tenir les objectifs fixés en matière de ressources exceptionnelles.

La mobilisation des ressources financières passe aussi par la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Aux termes de la LPM, ces dépenses, qui recouvrent aussi bien le fonctionnement courant que des dépenses liées à l'activité des forces, devront se stabiliser à 3,5 milliards d'euros courant par an. En 2013, les dépenses pour le fonctionnement courant ont connu une baisse de 7 %, qui devrait être de 12 % pour l'ensemble de la période de programmation militaire, soit environ 100 millions d'euros par an à partir de 2014. Cela nous oblige à des économies tous azimuts. Le parc de véhicules de la gamme commerciale sera ainsi réduit en 2014 et passera de 16 000 à 12 130 véhicules. Nous devons aussi revoir nos modes d'approvisionnement et faire jouer davantage la concurrence entre fournisseurs, par exemple pour les achats d'énergie en nous associant à d'autres administrations. Enfin, nous devons envisager des mesures difficiles, telle la fermeture de services pendant une ou deux semaines en fin d'année pour alléger les dépenses de fonctionnement.

Cela nous oblige aussi – et vous savez que l'ensemble du personnel civil et militaire et les organisations syndicales sont très attentives à ce point – à réduire les budgets de fonctionnement des bases de défense et ceux de l'administration centrale. Les marges de manœuvre sont faibles. Il sera très difficile de trouver les 100 millions d'euros nécessaires sans affecter l'activité des forces ou la condition du personnel.

Le ministère ne parviendra à diminuer ses dépenses de fonctionnement qu'au prix de restructurations et d'une réduction des implantations territoriales pour densifier les emprises restantes. Nous pouvons en la matière tirer plusieurs enseignements de l'expérience passée. Premièrement, il nous faut être plus attentifs à la qualité des infrastructures. Certaines unités dont l'immobilier était en bon état ont été dissoutes ou transférées ; *a contrario*, des emprises dont le bâti était très dégradé ont été conservées. Les dépenses d'infrastructures pour la réinstallation des unités transférées se sont élevées globalement à 1,1 milliard d'euros au cours de l'actuelle LPM. Ce montant sera limité à 400 millions d'euros pour les trois prochaines années.

Nous devons aussi veiller à l'accompagnement des restructurations. Les plans d'accompagnement territoriaux seront reconduits, mais nous devons être vigilants sur les actions soutenues par le Fonds pour les restructurations de la défense, car, dans certaines villes, la réutilisation des emprises abandonnées par le ministère est source de grandes difficultés. Malgré les contrats de revitalisation de sites de défense, les emprises restent à notre charge. Les mesures d'aide doivent être conditionnées à une reprise des emprises libérées pour éviter des dépenses supplémentaires.

Enfin, le ministère devra être plus actif dans l'accompagnement des personnels.

Plusieurs grands équipements, qui nécessitent des infrastructures technico-opérationnelles importantes, seront livrés durant la période de la prochaine LPM : l'A400M, les frégates FREMM, le sous-marin Barracuda en fin de période, les hélicoptères nouvelle génération.

Les années 2014 et 2015 seront importantes pour la livraison d'infrastructures. Les crédits d'infrastructures pour ces deux années s'établiront autour de 1,2 milliard d'euros chaque année. Nous prévoyons par exemple d'engager dès 2014 des travaux à hauteur de 162 millions d'euros pour l'arrivée du sous-marin Barracuda et 77 millions d'euros pour le

MRTT (avion multirôle de ravitaillement en vol et de transport), dont 10 millions d'euros à Istres.

La réponse aux besoins technico-opérationnels sera d'autant plus difficile que nous devons dans le même temps faire face à d'importantes dépenses dans les deux grands ports : les réseaux électriques de Brest et de Toulon doivent être entièrement rénovés pour un coût de 82 millions d'euros en 2014 et 2015 en raison notamment de l'arrivée des FREMM qui consomment davantage d'électricité. Il faut y ajouter la rénovation de certaines installations nucléaires. Le plan de charge de l'établissement du service d'infrastructure de la défense de Toulon (ESID) de Toulon va être multiplié par deux et passer de 100 à 200 millions d'euros.

Un travail important doit également être fait sur les hôpitaux des armées : quelque 220 millions d'euros sont prévus à cet effet. Il faut en effet continuer les travaux engagés sous la précédente LPM, à Bégin notamment.

La satisfaction de ces différents besoins sera un défi important pour le service d'infrastructure, en terme de plan de charge et de ressources humaines, mais aussi au plan technique. Le service se verra également transférer les régies d'infrastructure se trouvant actuellement dans les groupements de soutien de base de défense – 4 000 personnes –, afin de maîtriser l'ensemble de la fonction infrastructure comme le prévoit la réforme de l'organisation des soutiens.

Le besoin initial des armées en matière d'infrastructures avait été évalué à sept milliards d'euros. Cette enveloppe a été ramenée à 6,1 milliards grâce à un examen très précis de l'ensemble des projets, un travail d'analyse des devis et une revue des coûts. Nous avons ainsi pris conscience que le coût des infrastructures militaires était plus élevé que celui d'infrastructures identiques dans le domaine civil.

Pour conclure, je voudrais revenir sur les réformes en cours relatives à la gouvernance du ministère. J'ai évoqué les domaines des ressources humaines et des infrastructures. Je voudrais donc m'attacher à la fonction financière. La fonction financière du ministère de la Défense a fait l'objet d'importantes réformes ces dernières années. Mais l'organisation financière du ministère demeure complexe et doit évoluer. Le ministre a donc décidé de renforcer l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires financières sur l'ensemble des services financiers du ministère. Comment cela se traduira-t-il ? Trois principaux axes de réflexion se dégagent dès aujourd'hui.

Le premier est l'ajustement de la répartition des compétences et responsabilités entre les acteurs, pour chacun des exercices financiers, afin d'éviter les chevauchements. Il s'agit de déterminer qui doit intervenir dans la programmation pluriannuelle – à l'évidence, le chef d'état-major des armées a une responsabilité toute particulière en la matière – et qui intervient dans la préparation du budget et le suivi de gestion – cela relève plutôt du directeur des affaires financières. Il convient également de développer un contrôle interne actuellement insuffisant.

Le deuxième axe concerne les modalités d'application de l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires financières sur les services financiers. Cette nouveauté aura des conséquences sur les systèmes d'information. Ces systèmes dans le domaine financier doivent devenir des domaines partagés. La question se pose pour les systèmes financiers liés à la

réalisation des programmes d'armement. Tout système d'information nouveau en matière financière doit être piloté par la direction des affaires financières.

Le dernier axe est celui de la simplification de l'architecture budgétaire pour remédier à la dispersion des crédits et disposer d'une meilleure vision de leur utilisation et un meilleur contrôle.

En conclusion, ce projet de LPM comporte des enjeux importants pour le SGA et ses services. Ils auront des conséquences sur nos responsabilités et le champ d'intervention des services, et ne nous exonéreront pas pour autant de la réduction des effectifs, de l'ordre de 15 à 20 %, chiffre qui ne pourra être atteint sans modifier nos méthodes de travail.

Nous devons pouvoir y parvenir. Il le faut. Mais nous devons garder à l'esprit que nous sommes au service de la politique de défense, puisque le programme 212 a pour titre « Soutien de la politique de défense ». En aucun cas, nous ne devons oublier, dans l'exercice des nouvelles responsabilités qui seront les nôtres, que nous sommes avant tout là pour répondre aux besoins des armées.

M. Alain Marty. Cette année, mon rapport pour avis sur les crédits du programme « Soutien et logistique interarmées » s'intéressera plus particulièrement aux infrastructures. Pouvez-vous m'indiquer par écrit le montant des crédits initiaux dans ce domaine et leur exécution depuis 2009 ? Un décalage important a été constaté sur les deux dernières années : 744 millions d'euros n'ont ainsi pas été engagés à la suite de gels. J'aimerais disposer d'une rétrospective de la consommation des crédits d'infrastructure.

Vous inscrivez dans la LPM 6,1 milliards d'euros au titre des infrastructures alors que les besoins avaient été estimés à sept milliards. Je crains que les économies dégagées sur les devis ne combent jamais l'écart d'un milliard. Quels arbitrages avez-vous dû rendre ? L'exercice me semble difficile, car, dans le domaine des infrastructures, vous devez prendre des engagements juridiques sur plusieurs années qui vous obligent à disposer des financements nécessaires chaque année. Quelles priorités avez-vous définies ? Quels sont éventuellement les programmes qui n'ont pas été retenus ? Les 6,1 milliards permettront-ils de financer l'ensemble des infrastructures pour accueillir les matériels prévus dans la LPM ?

Qu'en est-il du plan VIVIEN (valorisation de l'infrastructure de vie des engagés volontaires), qui est essentiel pour le moral des militaires ? Un programme de modernisation des quartiers sera-t-il poursuivi ?

Enfin, quelle appréciation portez-vous sur l'articulation entre le service d'infrastructure de la défense et les bases de défense ? Il me semble que cela fonctionne plutôt bien. Que prévoit la LPM pour le financement des bases de défense ?

Mme Geneviève Gosselin-Fleury. Vous avez évoqué l'objectif de maîtrise de la masse salariale et la nécessité de modifier la gouvernance du ministère. Quelle méthode et quels outils de suivi et de contrôle de la consommation des crédits du titre 2 comptez-vous mettre en place afin d'éviter les dérives ? L'expérience a montré que les outils d'analyse financière sont insuffisants.

Pouvez-vous évaluer précisément les conséquences sur le titre 2 des dysfonctionnements du logiciel Louvois ? Les crédits nécessaires à son remplacement éventuel sont-ils prévus par la LPM ?

M. Philippe Nauche, président. Tous les coûts liés à l'utilisation du logiciel Chorus ont-ils été évalués ?

M. Jean-Paul Bodin. L'évolution des crédits consacrés aux infrastructures depuis 2009 vous sera transmise. Nous avons établi un bilan de la LPM qui permet de répondre à votre question.

Les besoins sont toujours supérieurs aux capacités au sein de ce ministère. L'inventaire dressé par les uns et les autres a abouti au montant de sept milliards d'euros. L'EMA, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et le service d'infrastructure de la défense ont repris chacune des grandes opérations d'infrastructure en essayant de respecter des priorités : l'accueil des nouveaux matériels et la poursuite des investissements liés à la condition des personnels. Cette dernière ainsi que l'activité opérationnelle des forces figure parmi les objectifs prioritaires fixés par le ministre dans la LPM.

Nous avons donc décidé de reporter une partie des travaux d'infrastructure : cela est vrai de la mise à niveau des plateformes aéronautiques ou des infrastructures des grands camps de l'armée de terre : ainsi, les aménagements indispensables à la sécurité, notamment dans les zones de tir, seront réalisés ; les autres seront retardés.

En outre, pour certaines dépenses liées aux infrastructures technico-opérationnelles, nous décortiquons tous les devis pour identifier des marges de manœuvre. Nous avons ainsi constaté que le service d'infrastructure avait l'habitude de prendre des provisions sur chaque devis pour financer d'éventuels surcoûts. Nous réfléchissons donc à la création, dans la dotation annuelle, d'une enveloppe de réserve en lieu et place des enveloppes de précaution prévues dans chaque devis.

Nous serons *a priori* capables de financer les infrastructures nécessaires pour les grands programmes d'armement, compte tenu des calendriers de ces programmes et des économies sur d'autres travaux. Sur ces programmes, le SGA, au travers du service d'infrastructure, assure, en commun avec la DGA et l'état-major concerné, le suivi des travaux. Cela permet d'affiner le calendrier de livraison des infrastructures.

Je vous remercie d'avoir salué la bonne articulation entre le service d'infrastructure et les bases de défense. La déconcentration d'une partie des crédits d'infrastructure au bénéfice des bases de défense a été engagée il y a un an et demi. Après une première année où elle n'a pas été mise en œuvre correctement, les bases de défense ont compris qu'elles disposaient d'un droit de tirage pour réaliser certaines opérations et ont pleinement utilisé cet outil. Un dialogue solide s'est noué entre le commandant de la base de défense et l'unité de soutien de l'infrastructure de la défense (USID). En outre, une programmation des travaux a été mise en place : sa réalisation fait l'objet d'une revue périodique entre les commandants des bases et le service d'infrastructure qui permet d'éventuels ajustements en cours d'année. Une planification plus rigoureuse s'est ainsi développée.

S'agissant du regroupement des crédits d'infrastructure, quelques crédits demeurent attachés au programme 178 « Préparation et emploi des forces ». Nous travaillons sur leur rapatriement dans le programme 212 afin de disposer d'une enveloppe unique sur laquelle les commandants de bases de défense bénéficieraient d'un droit de tirage plus important. L'objectif est bien de déconcentrer davantage la gestion des crédits.

Les commandants de base de défense élaborent les schémas directeurs immobiliers de la base. Ils sont donc au fait des investissements nécessaires à long terme. Ces schémas sont présentés et agréés par les états-majors. Le transfert des régies d'infrastructures des groupements de bases de défense à l'USID nous aidera également à avoir une vision complète des besoins. Le commandant de la base de défense disposera d'un outil à sa main sans devoir faire appel d'un côté à l'USID et de l'autre à la régie. Nous espérons que le climat de bonnes relations que vous avez décrit va se renforcer.

Madame la députée, vous avez raison, nous manquons d'outils de contrôle interne en matière de masse salariale. Nous y travaillons.

Le premier outil indispensable est un système d'information unique et partagé.

Il faut aussi réussir à surmonter les dysfonctionnements du logiciel Louvois. La situation pour la paie d'octobre est plus satisfaisante que celle d'août et septembre, où nous avons connu des difficultés dues aux nombreuses mutations qui interviennent à cette période. Aujourd'hui, les personnels sont payés. Mais il reste encore 150 à 200 soldes nulles chaque mois et plusieurs centaines de soldes, soit anormalement basses, soit anormalement élevées. Ce sont donc 1 500 à 2 000 soldes qui posent problème chaque mois.

Le système est instable. Il ne parvient pas à prendre en compte des événements ayant des répercussions sur les soldes de plusieurs mois en arrière. Il peine aussi à gérer les indemnités liées aux opérations et les avances de solde en opération. Mais il faut savoir qu'il existe seize mécanismes d'avance de solde et 150 indemnités et primes utilisées sur les 174 que compte notre système juridique.

Le système de secours mis en place par le ministre produit ses effets, mais entraîne un problème de remboursement d'avances. Le logiciel est capable de maîtriser le remboursement des indus. Quelque 67 000 lettres doivent être envoyées à ce sujet ; près de 13 000 l'ont déjà été et 80 % des personnels les ayant reçues sont engagés dans un processus de remboursement. Une partie des indus devrait donc être restituée fin 2013 et, pour la plus grande part, au cours de l'année 2014. Les indus ont été évalués par l'inspection générale des finances et le contrôle général des armées à 130 millions d'euros. Après nouvelle analyse, le montant serait plutôt de 70 millions d'euros en 2012 et de 65 à 70 millions d'euros en 2013. Il faut ajouter à ces indus les mécanismes d'avance auxquels nous avons eu recours dans le cadre du plan de secours, ainsi que les mécanismes de paiement direct qui représentent environ 50 millions d'euros.

Il va de soi que ces difficultés sont un élément d'incertitude permanent et empêchent de bien mesurer l'évolution de la masse salariale. Pour tenter de les surmonter, la direction du budget et la direction des affaires financières du ministère ont entrepris des travaux visant à évaluer plus précisément les conséquences de ces dysfonctionnements sur la masse salariale. Nous discutons aussi du traitement des avances que Bercy considère comme des mécanismes de trésorerie et impute sur les crédits de titre 2, ce qui pèse directement sur ces crédits.

Le remplacement éventuel du système Louvois s'inscrit dans les dépenses liées aux systèmes d'information, d'administration et de gestion. Il serait pris sur cette enveloppe.

Durant la gestion 2013, les dépenses liées aux systèmes d'information, d'administration et de gestion en matière de ressources humaines ont augmenté de 20 millions d'euros pour répondre aux difficultés posées par Louvois et aux conséquences du développement du système unique SOURCE sur l'ensemble des systèmes d'information du ministère.

Des groupes de travail animés par la direction des affaires financières et la direction des ressources humaines travaillent avec les armées sur la mise en place d'un dispositif de contrôle interne. Il devra être achevé au cours de l'année 2014 pour être pleinement opérationnel au début de 2015, puisque le regroupement des crédits se fera dans le projet de loi de finances pour 2015.

Le fonctionnement de Chorus trahit encore quelques difficultés, mais nous ne sommes plus dans la situation que nous avons pu connaître en 2010 et 2011. Les difficultés portent sur la restitution des dépenses faites dans le cadre de Chorus. Des discussions importantes sont en cours avec l'Agence pour l'informatique financière de l'État. Les difficultés dans le paiement des entreprises sont bien moindres que par le passé.

Présidence de Mme Patricia Adam, présidente de la commission.

Mme Émilienne Poumirol. Sur l'objectif n° 4 du programme 212 visant à assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais, notamment pour les secours urgents de moins de quatorze jours, les résultats sont bons, puisque l'indicateur progresse de quatre points. Comment obtenez-vous ce résultat ? Cela va-t-il continuer ?

S'agissant des travailleurs handicapés, la loi fixe un taux d'emploi de 6 % de la masse salariale. Ce taux pour le ministère de la Défense était de 6,1 en 2011 et de 6,78 en 2013. Le projet de loi de finances prévoit pour 2014 un taux de 7,03 %, soit un point de plus que l'obligation légale. Cette démarche volontariste du ministère va-t-elle se poursuivre ? S'agit-il prioritairement de personnels militaires reclassés ?

M. Philippe Folliot. M. le ministre et vous-même, monsieur le secrétaire général, vous nous soumettez au régime de la douche écossaise sur la question des cessions immobilières. D'un côté, le ministre m'assure que le ministère de la Défense n'est pas concerné par les règles en matière de cession des biens de l'État prévues par la loi Duflot relative à la mobilisation du foncier public. De l'autre, vous indiquez qu'en 2014 le ministère en sera dispensé afin de réussir à mobiliser les 200 millions d'euros de recettes exceptionnelles nécessaires à l'équilibre du budget, mais que, en 2015, une partie de l'îlot Saint-Germain sera réservée à des logements sociaux, ce qui entraînera une décote sur le prix de vente. Pouvez-vous estimer la moins-value pour le ministère de la Défense ?

Où en est le chantier de Balard ? Quel est le calendrier et quel sera le coût final ? En 2015, date prévue pour la livraison des bâtiments, les services centraux seront confortablement installés dans un immeuble flambant neuf, tandis que, sur le terrain, les unités devront se contenter d'une certaine rusticité qui est la marque de fabrique de nos forces, comme nous avons pu le constater au Mali. La situation de certaines casernes, victimes d'années de sous-investissement, n'est pas acceptable.

J'ai récemment visité, dans ma ville de Castres, le casernement du 8^e RPIMa dans le quartier Fayolle : les logements des jeunes recrues datent des années cinquante et sont très éloignés des standards actuels de confort minimal. J'ai travaillé dans le logement social et je n'aurais jamais osé loger personne dans des bâtiments aussi vétustes. À cet égard, il est essentiel de préserver le plan VIVIEN qui a pris beaucoup trop de retard.

Mme la présidente Patricia Adam. Je partage le constat de M. Folliot sur la vétusté de certains bâtiments. Quelle que soit notre tendance politique, nous pouvons tous témoigner de ce problème dont les rapports de la commission se font régulièrement l'écho.

Il ressort de deux avis publiés au *Journal officiel* le 9 octobre que les travaux du chantier de Balard ont nécessité de conclure des avenants au contrat de partenariat qui se traduisent par des moins-values et par un report de la date de mise à disposition des ouvrages.

La commission de la Défense souhaite vivement se rendre sur le site Balard.

M. Jean-Paul Bodin. Il va de soi qu'une visite de Balard peut être organisée. Cette visite est intéressante à double titre : elle permet de mesurer l'ampleur de l'investissement et d'imaginer les futures conditions de travail qui sont sans comparaison avec celles que nous connaissons. Le risque, M. Folliot l'a souligné, est de créer une importante distorsion entre Paris et la province, l'administration centrale s'installant dans des locaux neufs et fonctionnant bien, ce qui ne peut pas être le cas pour l'ensemble des unités dépendant du ministère.

Les deux avis publiés au *Journal officiel* sont le fruit de six mois de négociations pas toujours faciles avec le groupement OPALE Défense SAS. Les discussions ont porté sur plusieurs problèmes qui sont apparus au cours des travaux. Le groupement voulait faire prendre en charge par le ministère de la Défense les travaux supplémentaires que nécessitait la découverte d'amiante dans certains bâtiments détruits de la parcelle est. Au terme du compromis, le ministère finance uniquement les travaux lorsque la présence d'amiante était absolument indétectable à l'origine. En second lieu, nous avons été confrontés à des problèmes de dépollution des sols sur la parcelle ouest. Des travaux de cette nature avaient déjà été réalisés, mais l'implantation du pôle opérationnel a révélé la présence de pollutions supplémentaires en profondeur, dont la prise en charge entraîne des dépenses nouvelles. Enfin, nous avons revu nos demandes en matière de systèmes d'information et de communication.

Le point le plus délicat du projet de Balard n'est pas le bâtiment, mais la construction du système d'information et de communication. Cette mission a été confiée à Thales. Des discussions ont été menées avec la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense pour déterminer ce qu'elle prenait à sa charge et ce qui relevait de Thales. Le ministère a par ailleurs posé des exigences supplémentaires pour les salles blanches, qui regroupent l'ensemble des serveurs, et cela a occasionné un surcoût à sa charge.

Les discussions ont donc porté sur le calendrier de livraison et le coût des dépenses supplémentaires. Le ministère a fixé le principe selon lequel l'avenant reprenant l'ensemble des points discutés ne serait signé que si les taux d'emprunt étaient cristallisés – cela peut faire gagner quelques dizaines de millions d'euros. Le groupement considérait pour sa part que la question de l'avenant devait être réglée avant de commencer la discussion sur les taux.

Il était de l'intérêt du ministère de lier les deux éléments compte tenu de l'augmentation douce, mais réelle des taux depuis plusieurs mois.

Mme la présidente Patricia Adam. Quels sont les taux actuels ?

M. Jean-Paul Bodin. Il m'est difficile de vous les communiquer. La cristallisation a lieu demain. Je préfère répondre à votre question à partir de vendredi, une fois la négociation terminée.

Les discussions sur les coûts supplémentaires du chantier ont été longues et difficiles. Finalement, le montant devrait avoisiner les 40 millions.

Le calendrier initial prévoyait une livraison en octobre 2014. Cette date a été reportée à cause des imprévus que je viens d'évoquer. La livraison de la partie neuve, la parcelle Ouest, devrait intervenir le 28 février 2015 et celle des bâtiments rénovés, la parcelle Est, à partir de la fin avril. Cela représente un décalage de quatre à cinq mois, qui est faible compte tenu de l'ampleur du chantier. Le gros œuvre devrait être terminé fin novembre. Je vous propose de venir visiter les lieux à partir de cette date.

Le calendrier devrait être respecté, sauf si des problèmes apparaissaient pour le système d'information et de communication et l'installation des salles blanches. Le SGA et les états-majors devraient déménager entre le mois de mars et l'été 2015. La DGA souhaite que le déménagement concerne l'ensemble de ses services. Il pourrait donc avoir lieu à l'automne, ce qui ne pose pas de problème puisque le bail pour leurs locaux à Bagneux court jusqu'à la fin de l'année. Tous les services centraux seront donc installés à Balard au plus tard en octobre 2015, et au mieux en juillet.

L'avenant a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* à la demande des prêteurs afin de consolider les taux. Cette question a fait partie des discussions qui auront mobilisé pendant plusieurs mois la direction des affaires juridiques, la direction des affaires financières et la délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESA).

La moins-value que vous avez évoquée est le résultat d'une année de négociations sur les prestations de service fournies par le groupement pendant la durée du chantier. En reprenant tous les éléments, nous sommes parvenus à diminuer la dépense pour le ministère.

Les crédits consacrés à l'action sociale augmentent dans le budget 2014. En 2013, ils avaient baissé dans le projet de loi de finances initiale. Cependant, le budget exécuté ne correspond pas à l'enveloppe qui avait été votée. Pour tenir compte du vote négatif des représentants du personnel civil et militaire sur le budget que nous leur avons présenté, des crédits supplémentaires ont en effet été dégagés pour atteindre 93 millions d'euros, soit le montant dépensé en 2012 et celui prévu pour 2014.

Dans le cadre des relations avec les partenaires sociaux, nous avons engagé des discussions sur la tarification de l'IGESA, l'opérateur social du ministère qui gère les colonies et les centres de vacances. Chacun a convenu que celle-ci pouvait être revue à la hausse tout en établissant des critères sociaux, afin de faire payer davantage les catégories les plus favorisées. À peine un tiers du coût d'un séjour dans un centre de vacances est à la charge des

familles. Nous pouvons probablement réajuster la tarification sans perdre la vocation sociale de l'IGESA.

Nous espérons poursuivre notre politique en faveur de l'accueil des travailleurs handicapés. Ce sont souvent des personnels militaires reclassés, mais aussi des personnels civils. Le taux d'emploi des travailleurs handicapés est satisfaisant, grâce à une politique constante, une structure dédiée au sein de la direction des ressources humaines et un accompagnement individualisé des personnels.

En matière de logements sociaux, le ministère de la Défense n'est pas exonéré de l'application de la loi. À Paris, France Domaine et la Défense ont engagé des discussions avec la municipalité afin que les obligations de logement social ne pèsent pas sur l'ensemble des immeubles. Nous avons examiné pour chaque site comment appliquer la loi. Pour la Pépinière, nous avons réussi à faire porter l'obligation par un autre immeuble de l'État. En revanche, pour l'îlot Saint-Germain, compte tenu de la taille du site, il est vraisemblable qu'il comportera des bureaux et des logements, et donc des logements sociaux. Il est impossible, à ce stade, d'estimer la moins-value qui en résultera, car il n'existe pas, à ce jour, de repreneur. Ce site ne peut intéresser qu'un investisseur très solide, car tout est à refaire pour être aux normes en matière de bureaux. Compte tenu des travaux très lourds à prévoir, il sera probablement cédé à un groupement d'investisseurs.

Pour les autres immeubles, des investisseurs se sont manifestés, mais vous comprendrez que je ne puisse pas donner de montants. Nous espérons que les offres correspondront à nos estimations du produit de cession. Nous lançons un appel d'offres pour le site de Bellechasse-Penthemont qui représente environ 7 000 m² – il comporte les bâtiments de la cour de l'hôtel du ministre, mais aussi un hôtel particulier rue de Grenelle et un autre à l'angle de la rue de Grenelle et de la rue de Bellechasse. Après avoir envisagé de le vendre par lots, nous avons décidé de vendre l'ensemble. Nous allons observer les réactions du marché. Le site de Saint-Thomas-d'Aquin représente quant à lui de l'ordre de 9 000 m².

Sur le terrain, la priorité que nous a assignée le ministre est la poursuite des investissements liés à la condition des personnels, donc du plan VIVIEN. Je peux vous transmettre par écrit les crédits prévus à cet effet de manière détaillée par la LPM.

M. Jean-Michel Villaumé. Ma question porte sur les musées que gère le ministère de la Défense ? Quelles sont leur fréquentation et leurs recettes ? Quels investissements sont prévus ?

M. Sylvain Berrios. Mes questions ont trait aux ressources humaines. Nous connaissons, depuis le problème de Louvois notamment, l'importance des systèmes d'information et la nécessité de doter le ministère d'une capacité de contrôle, d'évaluation et d'accompagnement. Qu'en est-il ? Des mesures correctrices en termes d'organisation ou d'accompagnement ont-elles été prises ?

Quelle est la proportion de non-remplacement des départs en retraite au sein du ministère dans la réduction des effectifs que vous prévoyez ?

Enfin, vous avez annoncé trente chantiers dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Quel gain en termes d'ETP escomptez-vous obtenir de la dématérialisation et de la simplification ?

M. Jean-Paul Bodin. Aucun investissement à court terme n'est prévu pour le musée de l'Armée puisque d'importants investissements ont été réalisés dans les années précédentes. En revanche, pour le musée de l'Air et de l'Espace, les investissements ont commencé cette année permettant, avec la contribution des industriels, la réfection du hall de l'aéroport du Bourget.

Pour le musée de la Marine, les investissements prévus mettent l'accent sur les ports et les réserves. Le déménagement de ces dernières à Dugny permettra de libérer le fort de Romainville qui n'est pas adapté à cette destination et que la ville souhaite récupérer de longue date. Les travaux ont commencé à Dugny sur une partie de l'emprise d'une ancienne base aérienne dans laquelle se trouvent déjà les réserves du musée de l'Air et de l'Espace.

Quant aux musées des ports, à Brest, Lorient, Rochefort et Toulon, ils sont les principaux lieux de visite dans ces villes. À Lorient, les investissements s'inscrivent dans une collaboration avec le musée de la Compagnie des Indes tandis que, à Rochefort, un partenariat a été envisagé avec la ville. Ces musées sont donc pleinement inscrits dans l'environnement local.

En revanche, le programme de rénovation du palais de Chaillot, d'un coût de 50 à 60 millions d'euros, ne pourra pas être conduit avant 2020. Le musée de la Marine a travaillé pendant un an sur ce projet, mais nous ne pourrons pas le mener à bien faute de financement et d'un projet scientifique suffisamment solide. Le conseil d'administration du musée de la Marine doit prochainement entériner le report du projet pour le palais de Chaillot et la priorité donnée aux réserves et aux ports.

Les chiffres de fréquentation sont les suivants : 1 400 000 visiteurs par an pour le musée de l'Armée – ce qui en fait le quatrième musée parisien –, 400 000 pour le musée de la Marine – dont 200 000 à Paris et 200 000 dans les ports –, 250 000 pour le musée de l'Air et de l'Espace, qui accueille gratuitement de nombreux jeunes du territoire de la région parisienne sur lequel il est implanté.

Une étude très intéressante a été menée par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives sur les expositions des musées. Les musées développent une politique de grandes expositions couronnées de succès. Le musée de l'Armée a présenté en 2012 une très belle exposition sur l'Algérie qui traitait sans complaisance les pages sombres de cette période. Une autre exposition sur Napoléon et l'Europe, inspirée d'une exposition en Allemagne sur le même thème, a été proposée cette année. Le ministre inaugure la semaine prochaine une exposition sur l'Indochine au musée de l'Armée. Le musée de la Marine obtient des résultats intéressants pour des expositions qu'il monte en grande partie à partir de ses propres fonds, comme cela a été le cas pour l'exposition sur Mathurin Méheut. Une réflexion doit s'engager sur la politique d'expositions et sur leur programmation.

Dans le cadre de la réorganisation de la DRH-MD, une sous-direction des systèmes d'information a été créée. Par ailleurs, les équipes chargées de piloter ces systèmes ont été profondément renouvelées, de même que celle travaillant sur Louvois, avec le recrutement d'une sous-directrice commissaire général des armées et d'un ingénieur de l'armement. Le pilotage de ces systèmes d'information est profondément revu pour le rapprocher de celui qui prévaut pour les programmes d'armement. Nous tirons ainsi les enseignements en termes d'organisation des difficultés que nous avons connues avec Louvois.

Monsieur Berrios, je vous ferai parvenir par écrit la réponse à votre question sur les flux de départs en retraite et le taux de remplacement.

Quant aux trente chantiers de modernisation, les gains en termes d'effectifs ne sont pas connus à ce jour. Notre objectif est de rendre notre copie en décembre. Aujourd'hui, nous réalisons, pour chaque fonction, l'inventaire des personnes employées, des processus et des améliorations qui pourraient être apportées. Pour certains chantiers, des objectifs de réduction des effectifs ont déjà été fixés. Ainsi, le rattachement des groupements de soutien de base de défense au commissariat des armées doit permettre de gagner plusieurs milliers d'emplois. Pour d'autres chantiers, nous sommes encore au stade exploratoire. Nous devons, en décembre avoir réussi à ventiler sur les trente chantiers les 14 000 postes qui doivent être supprimés, indépendamment de la réduction d'effectifs touchant les forces opérationnelles. Celle-ci se traduira par des fermetures d'unités et concernera 8 000 emplois en métropole et 1 000 dans les forces prépositionnées.

Nous devons être plus attentifs que par le passé à l'accompagnement du changement. Les exigences fortes en matière d'effectifs de la révision générale des politiques publiques ont pu être satisfaites. Mais, aujourd'hui, le besoin d'accompagnement est d'autant plus fort qu'il est plus difficile de trouver des emplois à supprimer en réformant les modes de fonctionnement. Une réunion avec le major général des armées et le DGA, qui s'est tenue hier, traitait de cette question. Nous nous interrogeons sur la manière de diffuser dans nos services les principaux messages de la réforme. Nous devons nous assurer que la mise en place de nouveaux modes de fonctionnement ne suscite pas de difficultés avec le personnel. Pour faire accepter la réforme, un investissement personnel du ministre est indispensable. Il a ainsi prévu des visites dans les unités et les services du ministère pour présenter la réforme.

Mme la présidente Patricia Adam. La précédente LPM n'a donc donné lieu à aucune ébauche de réorganisation ? Les 40 000 emplois supprimés l'ont à l'évidence été avec une approche plus quantitative que qualitative. Cette méthode a eu pour conséquence la désorganisation des services, des carences de personnel à certains endroits, voire des problèmes de sécurité.

M. Jean-Paul Bodin. À partir de 2010, nous sommes passés à une gestion plus qualitative des suppressions de postes. Des rencontres territoriales sur la réforme ont alors été organisées, avec des déplacements sur le terrain pour apprécier la mise en œuvre de la réforme et pour corriger certaines difficultés observées, notamment dans le fonctionnement des groupements de soutien de base de défense. Il y a eu un accompagnement des restructurations et des fermetures d'unité. La mobilisation a été forte pour s'assurer qu'un traitement individuel des agents était mis en place. En revanche, l'accompagnement de la réforme et des nouvelles structures a été beaucoup moins important. Pour les personnels des bases de défense, qui subissent des changements successifs sur une courte période, le besoin d'accompagnement est encore plus fort.

M. Serge Grouard. Je vous remercie pour votre discours factuel et votre exercice de vérité. En ce moment charnière, nous avons besoin de connaître la réalité. Mon intervention sera faite de remarques plus que de questions.

En matière d'effectifs, comme je l'ai dit au ministre, supprimer 44 000 postes, c'était déjà trop. Il était temps de faire une pause. Or on nous annonce que 34 000 nouveaux postes

vont disparaître. Cela ne se fera pas sans perte de compétences et de capacités opérationnelles. Le mouvement de réduction des effectifs se poursuit depuis vingt ans et, après les restructurations successives, nous sommes aujourd'hui en dessous du seuil minimal.

Nous sommes confrontés à une équation infernale. On peut jouer sur deux variables d'ajustement : la première, les équipements qui font l'objet d'un nouvel étalement alors qu'il faudrait au contraire accélérer leur renouvellement ; la seconde, les effectifs, pour lesquels les objectifs sont impossibles à tenir, quoi qu'on en dise. En 2013, nous constatons déjà un report de charges très lourd, probablement de l'ordre de deux milliards, qui seront payables au début de l'année prochaine. À la fin de la LPM, ces deux milliards manqueront, et il en manquera sans doute davantage puisque la question du report de charges se posera tous les ans.

Ce qui me fait enrager, c'est que les armées sont seules à consentir de tels efforts. Je regrette que les administrations ne prennent pas chacune leur part. Depuis vingt ans, le bon élève obéit aux injonctions de réduction sans que les autres fassent de même. Quand va-t-on s'intéresser aux autres administrations ?

Les cessions immobilières concerneront nécessairement des sites restructurés ou fermés. Or je regrette que nous n'ayons pas connaissance, dans le projet de LPM, des fermetures envisagées au-delà de 2014. Cela me semble anormal, d'autant que des fermetures de grande ampleur risquent d'être décidées. En tant que parlementaires, nous sommes concernés, pas seulement au regard des conséquences sur le plan local ou de la répartition sur le territoire, mais parce que la politique de défense de la France est en jeu.

Les dépenses de fonctionnement courant ont connu en 2013 une baisse de 7 % qui, dites-vous, devra se poursuivre. Cela n'est plus possible. Je vous félicite de faire le maximum avec la meilleure volonté pour atteindre les objectifs qui vous sont fixés. Mais les disparités vont devenir choquantes. Notre collègue Folliot a raison quand il évoque la situation dans certains casernements. Vous ne pourrez bientôt plus demander aux personnels des efforts que les autres ne font pas. Quand on sait que le ménage n'est plus fait dans certains bâtiments... Où vont nos armées ? Vous ne pouvez pas exiger des personnels leur dévouement et parfois leur vie si vous ne pouvez pas faire vider les corbeilles... Il faut vraiment que nos concitoyens et nos collègues parlementaires se rendent compte de l'état dans lequel se trouvent nos forces armées.

M. Christophe Guilloteau. Je partage l'analyse de mon collègue. Je regrette par ailleurs que nous soyons si peu nombreux pour discuter d'un budget de 31 milliards d'euros et de ce que représente la défense pour les Français et pour les parlementaires.

La partie la plus importante de la LPM réside dans les annexes qui fixent des chiffres très précis pour la réduction des effectifs. J'espère que les objectifs seront tenus, mais je regrette que cette réduction affecte davantage les personnels militaires que les personnels civils.

Vous avez donné un chiffre abyssal d'un milliard d'euros pour le coût des transferts dans le cadre de la précédente loi de programmation.

M. Jean-Paul Bodin. Cela correspond aux dépenses d'infrastructure liées aux mouvements d'unité, par exemple le transfert du régiment de Laon-Couvron à Châlons-en-Champagne. Elles s'élèvent au total à un milliard d'euros.

M. Christophe Guilloteau. Ce montant est énorme ! Cela signifie que ces mouvements ont un coût réel qui n'est pas toujours pris en compte.

Vous annoncez des travaux pour 1,2 milliard avec 82 millions dans les ports, ce qui est colossal, et 220 millions pour les hôpitaux. Dans ce domaine, j'espère qu'aucune fermeture n'est envisagée – on avait évoqué celle de l'hôpital Laveran de Marseille.

M. Jean-Paul Bodin. L'exercice en matière de ressources humaines est certainement le plus difficile à conduire, car les différents éléments peuvent s'entrechoquer. Il faut à la fois réduire les effectifs, dépyramider et augmenter la proportion de civils dans le soutien aux forces. Cela sera nécessairement compliqué à mettre en place.

Avec le chef d'état-major des armées, nous sommes convaincus que notre modèle de ressources humaines est à repenser et à rebâtir. Nous devons déterminer, compte tenu de l'évolution des effectifs, quels personnels nous souhaitons recruter dans les écoles d'officier, avec quel volume de contractuels. De nombreuses questions doivent être abordées, mais elles peuvent conduire à remettre en cause des éléments d'identité de l'armée. Les chefs d'état-major ont dû vous faire part de leurs interrogations dans ce domaine.

Nous devons toutefois travailler dans l'enveloppe budgétaire qui a été arrêtée. J'apporte un bémol à l'intervention de M. Grouard. Il est vrai que le ministère de la Défense a consenti d'importants efforts, mais d'autres administrations de l'État connaissent des réorganisations importantes : les ministères sociaux ou l'équipement, par exemple. Vous avez par ailleurs lu dans la presse combien le personnel de Bercy vit mal les réductions d'effectifs prévues. C'est bien l'ensemble de l'État qui se réorganise.

Mme la présidente Patricia Adam. Je vous remercie, monsieur Bodin. Pour les rapporteuses que nous sommes avec Geneviève Gosselin-Fleury, la partie relative aux ressources humaines de la LPM est la plus sensible. Nous y accorderons une attention particulière dans notre rapport. C'est toute l'architecture du ministère qui peut être mise à mal, et par conséquent le ministère lui-même.

La séance est levée à dix-huit heures quinze.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, M. Nicolas Bays, M. Sylvain Berrios, M. Daniel Boisserie, M. Guy Delcourt, M. Philippe Folliot, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Serge Grouard, M. Christophe Guilloteau, M. Alain Marty, M. Jacques Moignard, M. Philippe Nauche, Mme Sylvie Pichot, Mme Émilienne Poumirol, M. Alain Rousset, M. Jean-Michel Villaumé

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, M. François André, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, M. Jean-Jacques Bridey, M. Jean-Jacques Candelier, M. Francis Hillmeyer, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Frédéric Lefebvre, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, M. Jean-Pierre Maggi, M. François de Ruy