

N° 150

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

**DÉFENSE : SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE**

Par Mme Michelle DEMESSINE et M. Jean-Marie BOCKEL,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°8) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>TITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2013</b> .....	9
<b>I. LA PROGRESSION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT : L'EFFET D'UNE TECHNIQUE COMPTABLE</b> .....	11
<b>II. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : UN DES ASPECTS DE LA TRADUCTION DE LA CONTRIBUTION DE LA DÉFENSE À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS</b> .....	11
<b>III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	12
<b>A. LA MUTUALISATION ENTRAÎNE UNE AUGMENTATION APPARENTE DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 212</b> .....	12
<b>B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL NE PROGRESSED PAS EN RAISON DE L'ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ MAIS DAVANTAGE DE CELLE DES COTISATIONS ET PRESTATIONS SOCIALES</b> .....	13
<b>TITRE 2 - LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE</b> .....	15
<b>I. DES ARBITRAGES NÉCESSAIRES</b> .....	18
<b>II. DES INCERTITUDES SUR LES RECETTES CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »</b> .....	19
<b>A. UNE TENDANCE RÉGULIÈRE À LA SURESTIMATION</b> .....	20
<b>B. L'EFFET DU PROJET DE LOI RELATIF À LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....	20
<b>C. LES CESSIONS À L'EURO SYMBOLIQUE DANS LE CADRE DES RESTRUCTURATIONS</b> .....	23
<b>D. LA QUESTION DE LA DÉPOLLUTION PYROTECHNIQUE DES TERRAINS CÉDÉS</b> .....	23
<b>E. UN RISQUE SÉRIEUX POUR 2013</b> .....	24
<b>III. LES OPÉRATIONS</b> .....	24
<b>A. AU TITRE DE L'ACTION 04 « POLITIQUE IMMOBILIÈRE »</b> .....	24
<i>1. L'OS « Fonctionnement et activités spécifiques »</i> .....	25
a) Le fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID).....	25
(1) Les missions .....	25
(2) Objectif et indicateurs de performance : mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais .....	26
b) Les crédits relatifs au logement familial.....	27
(1) Les dispositifs mis en œuvre.....	27
(2) Objectif et indicateurs de performance : « mettre en adéquation le parc de logements avec les besoins » .....	28

c) La location d'infrastructures .....	29
d) Objectif et indicateur : gérer avec efficacité le patrimoine immobilier du ministère .....	30
2. L'OS « <i>Dissuasion</i> » .....	31
3. L'OS « <i>Infrastructures</i> » .....	31
a) L'accueil des nouveaux matériels .....	32
b) Le logement familial .....	33
<b>B. ACTION 10 « RESTRUCTURATIONS » SOUS-ACTION « PLAN DE STATIONNEMENT » .....</b>	<b>34</b>
<b>IV. LE PROJET BALARD .....</b>	<b>35</b>
<b>A. LA RÉALISATION D'UNE OPÉRATION DE DÉPOLLUTION NON PRÉVUE EN COURS DE CHANTIER .....</b>	<b>37</b>
<b>B. LA PERSISTANCE D'UN CONTENTIEUX AVEC LA VILLE DE PARIS QUI POURRAIT AVOIR DES CONSÉQUENCES GRAVES.....</b>	<b>37</b>
<b>C. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UNE DIRECTION DE SITE SOLIDE POUR ASSURER LA RÉCEPTION DES TRAVAUX ET CONSTATER TOUT AU LONG DU PARTENARIAT LA CONFORMITÉ D'EXÉCUTION DES PRESTATIONS .....</b>	<b>38</b>
<b>V. PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE .....</b>	<b>39</b>
<b>TITRE 3 : L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS .....</b>	<b>41</b>
<b>I. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL .....</b>	<b>42</b>
<b>A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉPART ET À LA MOBILITÉ DES PERSONNELS CIVILS .....</b>	<b>42</b>
<b>B. LES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE, DE FORMATION ET DE RECONVERSION.....</b>	<b>43</b>
1. <i>Les crédits d'action sociale</i> .....	43
2. <i>La formation</i> .....	44
3. <i>La reconversion</i> .....	44
<b>II. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>44</b>
<b>A. LE DISPOSITIF.....</b>	<b>45</b>
1. <i>Les outils : l'accompagnement économique à travers le FRED est piloté par la Délégation aux restructurations</i> .....	45
a) Le Fonds pour les Restructurations de la Défense (FRED).....	45
b) La Délégation aux restructurations (DAR) .....	46
2. <i>Un dispositif qui comprend des mesures fiscales et des mesures budgétaires</i> .....	46
<b>B. LA MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>49</b>
1. <i>Plus des 3/4 des contrats prévus en juillet 2008 ont été signés</i> .....	49
2. <i>Un effet de levier</i> .....	51
<b>C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES .....</b>	<b>52</b>
<b>D. PREMIER BILAN .....</b>	<b>53</b>
1. <i>Une utilisation hétérogène des crédits</i> .....	53
2. <i>Des difficultés qui obèrent le rythme de consommation des crédits</i> .....	54
3. <i>La sous-consommation préoccupante des crédits</i> .....	54
4. <i>Des résultats encore peu tangibles</i> .....	55

E. DES LEÇONS A TIRER ?.....	56
<b>TITRE 4 : LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>58</b>
<b>I. LA SOUS-ACTION 03 « RECONVERSION ».....</b>	<b>59</b>
A. LA MISSION.....	59
B. LES CRÉDITS.....	59
C. OBJECTIF ET INDICATEURS : L'ACCÈS À L'EMPLOI DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DU PERSONNEL MILITAIRE.....	60
<b>II. LA NOUVELLE SOUS-ACTION 04 « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES ».....</b>	<b>61</b>
A. LES MISSIONS.....	61
B. LES CRÉDITS.....	61
C. OBJECTIFS ET INDICATEURS .....	63
1. Action sociale : assurer sa mise en œuvre dans les meilleurs délais.....	63
2. Insertion et maintien dans l'emploi des personnes handicapées.....	64
<b>TITRE 5 – ACTION PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION.....</b>	<b>65</b>
<b>I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>65</b>
<b>II. LES CRÉDITS (HORS TITRE 2) .....</b>	<b>66</b>
A. L'OS « FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES » .....	66
1. L'OB <i>fonctionnement courant</i> .....	66
a) Les crédits destinés à l'achat, la location et l'entretien des véhicules.....	66
b) Les crédits du contrat de partenariat public-privé de l'État relatif au regroupement des états-majors et de l'administration centrale sur le site de Balard.....	67
c) Autres dépenses de fonctionnements courants.....	67
2. L'OB <i>subventions et transferts</i> .....	68
a) Le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).....	68
b) L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) .....	68
c) Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) .....	69
3. L'OB « <i>compensatrice SNCF</i> » .....	70
4. L'OB « <i>Soutien courant des structures</i> » .....	71
5. L'OB « <i>dépenses de contentieux dont frais de justice</i> ».....	71
6. <i>Les autres OB</i> .....	71
B. L'OS DISSUASION.....	71
<b>III. OBJECTIF ET INDICATEURS DE GESTION : « RENFORCER L'EFFICIENCE DU SOUTIEN SUR DES FONCTIONS CIBLES ».....</b>	<b>72</b>
A. GÉRER AVEC EFFICIENCE LES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE .....	72
B. MAÎTRISER LES COÛTS EN GLOBALISANT ET EN STANDARDISANT LES ACHATS.....	72

C. FRÉQUENTATION DES SITES INTERNET DE LA DÉFENSE .....	73
<b>TITRE 6 : LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION.....</b>	<b>74</b>
<b>I. UNE ORGANISATION COMPLEXE .....</b>	<b>74</b>
<b>II. LES CRÉDITS ET LEUR ÉVOLUTION.....</b>	<b>76</b>
A. L'ACTIVITÉ « ECHANGES » .....	76
B. L'ACTIVITÉ RESSOURCES HUMAINES.....	76
C. L'ACTIVITÉ LOGISTIQUE.....	81
D. LES AUTRES ACTIVITÉS .....	81
<b>III. OBJECTIF ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : « RATIONNALISER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS INFORMATIQUES » .....</b>	<b>81</b>
<b>TITRE 7 : POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE.....</b>	<b>83</b>
<b>I. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE .....</b>	<b>83</b>
<b>II. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>85</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>86</b>
<b>ANNEXE N° 1 - PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>88</b>

Mesdames, Messieurs,

Le programme « soutien de la politique de défense » (programme 212) correspond aux fonctions transverses du ministère de la défense puisqu'il regroupe les crédits relatifs à l'administration centrale, à la politique immobilière, y compris la plupart des opérations d'infrastructure des armées, aux systèmes d'information, à l'accompagnement des restructurations, aux musées et services d'archives et à la communication.

Les co-rapporteurs du présent avis budgétaire se sont particulièrement impliqués dans le suivi de la politique immobilière et de l'accompagnement économique des restructurations territoriales.

De ce point de vue, la commission a été attentive aux propos tenus par le secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense, qui, lors de son audition, a exposé la méthodologie retenue dans la construction du budget marqué par l'objectif gouvernemental de redressement des comptes publics, afin :

- de maintenir les crédits destinés à l'emploi des forces et aux programmes d'armement (même si les autorisations d'engagement sont en baisse sensible) ;

- de faire progresser les crédits destinés aux fonctions « connaissance et anticipation » ;

- à réaliser l'effort principal sur les dépenses d'infrastructure en préservant celles destinées à la condition du personnel, qu'il s'agisse du maintien de l'activité du personnel militaire, mais aussi de ses conditions de vie dans la période du retour de nos troupes d'Afghanistan, à l'accueil des nouveaux matériels et à la dissuasion.

C'est donc principalement sur le programme 212 « soutien de la politique de la défense » et au sein de celui-ci sur les actions 04 « politique immobilière » et 10 « restructurations » que portent les économies demandées.

Il n'est donc pas étonnant que dans cet avis, vos rapporteurs aient consacré les principaux développements à ces actions.

Ils prennent acte des objectifs poursuivis et de la méthode mise en place pour sélectionner les domaines où l'effort principal doit être réalisé en matière d'infrastructure, mais ils s'inquiètent du risque qui demeure sur la réalisation des recettes du CAS « Gestion du patrimoine immobilier ». Compte tenu du niveau réduit des crédits de paiement, l'effet en serait d'autant plus important et risquerait d'entraîner de nouveaux reports dans la réalisation d'infrastructures nécessaires au fonctionnement de nos armées.

Les deux co-rapporteurs du présent avis, appartenant à des formations politiques différentes, ont, en parfaite intelligence et en toute clarté, privilégié des approches différentes :

Mme Michèle Demessine, rapporteure pour avis issue du groupe Communiste Républicain et Citoyen tient à rappeler les risques de dérapage financier inhérents à l'opération Balard, les incertitudes de la politique d'externalisation, ainsi que les dégâts économiques et humains causés par les restructurations soulignant la limite du dispositif mis en place pour la revitalisation des territoires. Elle s'inquiète des dysfonctionnements récurrents observés dans le déploiement des systèmes d'information de gestion et également de la diminution importante des crédits destinés à l'action sociale dans une période de mutation souvent traumatisante pour les personnels civils et militaires. Elle s'interroge plus fondamentalement sur la pertinence des choix retenus dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, sur le caractère optimal de leurs conditions de mise en œuvre et sur la place des personnels civils dans le soutien des forces armées qui n'est pas suffisamment reconnue.

M. Jean-Marie Bockel, membre du groupe de l'Union des Démocrates et Indépendants – Union Centriste, qui a été associé à la définition gouvernementale des grandes orientations de notre politique de défense, constate que le projet de loi de finances pour 2013 s'écarte progressivement pour des raisons économiques de la trajectoire budgétaire définie pour la période de programmation 2009-2014 ; il soutient et encourage les efforts consentis pour en limiter les inconvénients, mais tient à rappeler la nécessité pour notre pays d'une défense forte et dotée des moyens appropriés pour conduire ses missions et sa modernisation. Il convient que ce budget est un budget de transition en l'attente de la prochaine loi de programmation militaire. La rationalisation des fonctions de soutien lui paraît devoir être poursuivie mais à un rythme acceptable pour les personnels civils et militaires, permettant, en outre, d'éviter certains dérapages regrettables dans sa mise en œuvre ; en tout état de cause, les investissements dans le domaine des infrastructures et des systèmes d'information ne doivent pas être sous-estimés.

## TITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2013

Le budget 2013 de la mission Défense est le cinquième de la loi de programmation militaire 2009-2014. Le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances s'élève, hors pensions, à 30,1 milliards d'euros, soit en léger retrait (- 0,2 million d'euros) du budget prévu en LFI 2012, ce qui accroît l'écart déjà constaté en 2012 avec la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire 2009-2014.

Il apparaît comme un budget de transition qui tient compte à la fois, par des économies dans le domaine du fonctionnement et des infrastructures, de la volonté du Gouvernement de faire un effort tout particulier dans le cadre du triennum 2013-2015 au redressement des comptes publics, et de la mise en œuvre, avec l'installation d'une commission du Livre blanc, d'une réflexion sur un nouveau modèle d'armées dont les choix ne peuvent être anticipés en l'attente d'une nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019.

programmes	LFI 2012		PLF 2013			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<i>En millions d'euros</i>						
<b>Avec pensions</b>						
144 Environnement et prospective	1 789,0	1 902,9	1 909,19	+ 6,7	1 986,7	+ 4,4
178 Préparation et emploi	22 204,4	22 899,7	22 433,0	+ 1,0	23 059,1	+ 0,7
212 Soutien de la politique de défense	3 045,5	3 375,9	2 852,3	- 6,3	3 513,2	+ 4,1
146 Equipement des forces	10 962,5	11 783,5	10 969,4	+ 0,1	10 085,4	- 14,4
<b>TOTAL</b>	<b>38 001,4</b>	<b>39 962,0</b>	<b>38 163,9</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>38 644,4</b>	<b>- 3,3</b>

programmes	LFI 2012		PLF 2013			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<i>En millions d'euros</i>						
<b>Hors pensions</b>						
144 Environnement et prospective	1 624,5	1 738,4	1 738,06	+ 7,0	1 815,5	+ 4,4
178 Préparation et emploi	16 179,3	16 874,6	16 234,1	+ 0,3	16 860,2	- 0,1
212 Soutien de la politique de défense	2 827,5	3 157,8	2 578,9	- 8,8	3 239,9	+ 2,6
146 Equipement des forces	9 720,7	10 541,7	9 597,4	- 1,3	8 713,4	- 17,3
<b>TOTAL</b>	<b>30 352,0</b>	<b>32 312,6</b>	<b>30 148,5</b>	<b>- 0,7</b>	<b>30 629,0</b>	<b>- 5,2</b>

Comme il a été indiqué dans l'introduction, **le programme 212 est le plus sollicité pour assurer la contribution de la défense au redressement des finances publiques.** Dans le projet de loi de finances pour 2013, les autorisations d'engagement du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » s'élèvent à 3 513,21 millions d'euros (+ 4,1 % par rapport à la loi de finances initiale 2012) et les crédits de paiement à 2 852,28 millions d'euros (- 6,3 %). A ces crédits s'ajouteraient des recettes exceptionnelles au titre des cessions immobilières estimées à 200 millions d'euros.

**Hors pensions, la contribution de la défense à partir du programme 212 apparaît de façon encore plus explicite : 3 239,9 millions d'euros d'AE (+ 2,6 %) et 2 578,9 millions d'euros en CP (- 8,8 %).**

Pour mieux situer leur ordre de grandeur, **les crédits alloués au programme de 212 « soutien de la politique de la défense » représentent environ un dixième de ceux de l'ensemble de la mission Défense.** Son importance tient surtout à ce qu'il porte sur des fonctions essentielles pour permettre aux autres composantes, et notamment à nos forces armées, de se consacrer à leur « cœur de métier ». Le programme 212 vise d'abord à piloter et à coordonner des politiques transverses, missions confiées à des directions fonctionnelles, comme la direction des affaires financières, la direction des ressources humaines, ou encore la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, pour ce qui concerne la politique immobilière. Il permet ensuite de fournir des prestations dans des domaines particuliers, avec par exemple le service d'infrastructure de la défense (SID) ; le service de soutien de l'administration centrale est rattaché au SGA, qui pilote également les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG). Il regroupe également des crédits d'appui à la politique des ressources humaines dans le domaine de l'action sociale et de la reconversion. Des crédits permettent enfin l'accompagnement de la réforme du ministère. Il met en œuvre enfin la politique culturelle et éducative du ministère.

**Le tableau ci-dessous est la traduction de la diversité de ces missions qui sont regroupées en 6 actions.** La nomenclature a été sensiblement modifiée par rapport à 2012 avec un regroupement de plusieurs actions dans l'action 11 « pilotage, soutien et communication » notamment.

<i>Actions</i> (en millions d'euros)		<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
		<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>%</b>	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>%</b>
<i>Action 11</i>	<i>Pilotage, soutien et communication</i>	593,26	652,93	10%	650,54	691,83	6%
<i>Action 4</i>	<i>Politique immobilière</i>	1 544,12	1 821,77	18%	1 154,22	1 159,84	0%
<i>Action 5</i>	<i>Systèmes d'information</i>	115,52	118,26	2%	115,52	106,23	-8%
<i>Action 6</i>	<i>Pol. des ressources humaines</i>	505,18	496,49	-2%	505,18	496,49	-2%
<i>Action 8</i>	<i>Pol. culturelle et éducative</i>	69,18	65,73	-5%	69,57	66,09	-5%
<i>Action 10</i>	<i>Restructurations</i>	548,63	358,02	-35%	550,49	331,79	-40%
<b>Total</b>		<b>3 375,89</b>	<b>3 513,21</b>	<b>4%</b>	<b>3 045,52</b>	<b>2 852,28</b>	<b>-6%</b>
	<i>dont personnel (T2)</i>	1 171,15	1 216,85	4%	1 171,15	1 216,85	4%
	<i>dont fonctionnement (T3)</i>	839,06	812,24	-3%	894,11	842,37	-6%
	<i>dont investissement (T5)</i>	1 292,30	1 415,70	10%	936,22	755,95	-19%
	<i>dont intervention (T6)</i>	64,51	63,23	-2%	35,18	31,91	-9%
	<i>dont opérations financières (T7)</i>	8,87	5,20	-41%	8,87	5,20	-41%

Source : ministère de la défense, réponse au questionnaire budgétaire de la commission

## **I. LA PROGRESSION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT : L'EFFET D'UNE TECHNIQUE COMPTABLE**

L'augmentation des AE répond à un élément purement technique. La comparaison entre les dotations 2012 et 2013 doit tenir compte de la mise en place d'AE affectées sur des tranches fonctionnelles, dont notamment 250 millions d'euros au titre des infrastructures d'accueil et de soutien des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda à Brest, Toulon et Cherbourg. Ce mécanisme des tranches fonctionnelles, qui permet d'avoir une indication précise du coût prévisionnel d'un investissement et de suivre sa réalisation, est mis en place pour les dépenses d'infrastructure à compter de 2013 après avoir été expérimenté en 2011 et 2012.

## **II. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : UN DES ASPECTS DE LA TRADUCTION DE LA CONTRIBUTION DE LA DÉFENSE À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS**

L'évolution des crédits de paiements qui porte essentiellement sur les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention est la traduction de l'effort d'économie demandée dans le cadre de la politique de redressement des comptes publics.

Des priorités ont été définies qui ont concentré les économies à réaliser au sein de ce programme sur les dépenses d'investissement qui subissent les baisses les plus importantes en volume et en proportion :

*En millions d'euros*

titres	LFI 2012		PLF 2013			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	1 171,15	1 171,1	1 216,8	+ 3,9	1 216,8	+ 3,9
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	894,1	839,1	842,4	- 5,8	812,2	- 3,2
<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	936,2	1 292,3	755,9	- 19,3	1 415,7	+ 9,5
<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	35,2	64,5	31,9	- 9,3	63,2	- 2,0
<b>Titre 7 Dépenses d'opérations financières</b>	8,9	8,9	5,2	- 41,4	5,2	- 41,4
<b>Total hors FDC et ADP</b>	3 045,5	3 375,9	2 852,3	-30,4	3 513,2	+ 4,1
<b>FDC et ADP</b>	17,9	17,9	15,7	- 12,0	15,7	- 12,0
<b>TOTAL</b>	<b>3 063,4</b>	<b>3 393,8</b>	<b>2 868,0</b>	<b>- 6,4</b>	<b>3 529,0</b>	<b>+ 4,0</b>

L'action « restructurations », et en son sein l'opération stratégique « mise en œuvre du plan de stationnement », connaissent l'impact le plus important (393 millions d'euros en CP dans la loi de finances pour 2012, 206,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013). Pour tenir compte de la diminution des crédits et sans pouvoir anticiper la prochaine loi de programmation, le ministère a dû, notamment dans le domaine de l'infrastructure, revoir un certain nombre de dépenses. Des autorisations d'engagement ont été « gelées » dès l'été 2012 à hauteur de 393 millions d'euros et à hauteur de 351 millions d'euros en 2013 par rapport à la programmation issue de l'exécution de l'actuelle LPM. En conséquence des opérations ont été décalées dans le temps.

Des économies ont été également réalisées sur nombre de dépenses de fonctionnement.

### III. L'EVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de rémunération et charges sociales du titre 2 progressent de 3,75 % pour s'établir à 1,22 milliard d'euros (+ 3,9 % par rapport à 2012). Outre l'effet du glissement mécanique (GVT), cette augmentation résulte de deux facteurs principaux : le rattachement d'emplois au programme 212 et l'évolution de la contribution au CAS pensions.

#### ***A. LA MUTUALISATION ENTRAÎNE UNE AUGMENTATION APPARENTE DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 212***

La tendance générale est bien la baisse des effectifs de la défense. Mais l'évolution spécifique du périmètre du programme 212, liée à la réorganisation des services de soutien et de reconversion, se traduit par des transferts entrant d'emplois supérieurs aux transferts sortant.

Ce sera encore le cas en 2013.

Ainsi, le plafond d'emplois autorisé qui s'élevait à 13 106 postes en 2012 est porté en 2013 à 13 160 ETPT, soit une hausse apparente de 54 emplois (+ 0,4 %) par rapport à l'année précédente.

<b>Répartition du plafond d'emplois par action (ETPT)</b>			
	2012	2013	
04 Politique immobilière	4747	4602	- 145
06 Politique des ressources humaines	1990	1949	- 41
<i>06-03 Reconversion</i>	828	808	- 20
<i>06-04 Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	1162	1141	- 21
08 Politique culturelle et éducative	735	721	-14
<i>08-02 Gestion et communication des archives historiques de la défense</i>	735	721	-14
11 Pilotage, soutien et communication	5634	5888	+ 254
<b>Total</b>	<b>13106</b>	<b>13160</b>	<b>+54</b>

Cette hausse s'explique par la poursuite des réformes engagées au niveau de l'administration centrale notamment par la mutualisation de différents services (rattachée à l'action 11). En 2009, les structures de soutien de l'administration centrale et celles de la direction générale pour l'armement (DGA) ont été fusionnées en créant le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC). En 2013, ce mouvement va être poursuivi en y intégrant le soutien RH-Paie de la DGA, ce qui se traduira par le transfert de 155 emplois de la DGA vers le SGA avec une charge de déflation de 45 emplois qui s'appliquera entre 2014 et 2017. La création du service ministériel des systèmes d'information de fonctionnement RH (SMSIF-RH), à Tours, où les trois directions des ressources humaines du personnel militaire vont être regroupées, et qui pilotera l'ensemble des compétences de maintenance applicative et de tierce maintenance d'exploitation des SI RH du ministère grâce à la mise en place d'un système d'information unique pour l'ensemble du ministère, dont le déploiement est attendu en 2016, se traduira par le transfert de 136 emplois venant des armées vers le SGA.

En neutralisant ces variations de périmètre liées à la réforme, le programme contribue à la réduction globale des effectifs à hauteur de 273 emplois (ETPT).

**B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL NE PROGRESSENT PAS EN RAISON DE L'ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ MAIS D'AVANTAGE DE CELLE DES COTISATIONS ET PRESTATIONS SOCIALES**

<b>Catégories</b>	<b>PLF 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>évolution</b>
Rémunération d'activités	577,8	561,2	- 2,8 %
Cotisations et contributions sociales	340,4	395,3	+ 16,1 %
<i>dont contributions au CAS pensions</i>	<i>218,1</i>	<i>273,3</i>	<i>+ 25,3 %</i>
Prestations sociales et allocations diverses	252,9	260,3	+ 2,9 %
<b>Total</b>	<b>1 171,1</b>	<b>1 216,8</b>	<b>+ 3,9 %</b>

Les contributions au CAS pensions, pour partie en raison de l'augmentation importante des taux applicables en 2013, enregistrent une progression très significative.

	PLF 2012	PLF 2013	évolution
<b>Contributions d'équilibre au CAS pensions</b>	218,1	273,3	+ 25,3 %
Civils	110,6	136,1	+ 23,1 %
Militaires	107,4	137,2	+ 27,7 %
<i>Taux applicables:</i>			
- employeur personnel militaire	121,55%	126,07%	
- employeur personnel civil	68,59 %	74,28%	

Pour ce qui concerne les prestations sociales, une relative stabilité est observable en nombre de bénéficiaires et en montants inscrits au budget. Vos rapporteurs s'inquiètent toutefois de la progression du poste « accidents de service, de travail et maladies professionnelles ».

Type de dépenses	PLF 2012		PLF 2013		Évolution en %	
	bénéficiaires	CP	bénéficiaires	CP	bénéficiaires	CP
Congés de longue durée	49	0,98				
Accidents de service, de travail et maladies professionnelles	15 618	57,64	18 014	66,49	+ 15,3	+15,3
Remboursement domicile travail	3 469	1,89	3 746	2,04	+ 7,9	+ 7,9
Capital décès	24	0,39	9	0,14	- 58,3	- 64,1
Allocations pour perte d'emplois	11 421	128,92	11 554	130,42	+1,2	+ 1,2
Autres	4 601	63, 09	4 463	61,200	- 3,0	- 3,0
Total		252,92		260,29		+ 2,9

## TITRE 2 - LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les dépenses du ministère de la défense relevant de la politique immobilière recouvrent :

- les programmes et opérations d'infrastructures diverses, qu'il s'agisse d'accueil de matériels nouveaux, de rénovations patrimoniales, de mise aux normes ou d'adaptation de l'outil de défense, notamment la mise en place du nouveau plan de stationnement ;

- l'entretien immobilier des emprises du ministère, qu'il s'agisse d'infrastructures technico-opérationnelles, de casernements, de centres de soutien de l'homme (alimentation) ou de bureaux de commandement et d'administration ;

- les dépenses effectuées dans le cadre de la politique de logement familial avec, d'une part, les conventions de réservation de logements, et, d'autre part, les acquisitions de logements ainsi que les rénovations et l'entretien du parc de logements existants ;

- les loyers dus par le ministère au titre des baux de type « privé » pour le logement du personnel par nécessité absolue de service ou utilité de service ;

- les loyers budgétaires.

Crédits consacrés à la politique immobilière						
Action	PLF 2012		PLF 2013		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
04-politique immobilière	1547,49	1157,59	1821,77	1159,84	+17,7	+0,2
10-restructurations : plan de stationnement	361,18	395,00	202,63	208,62	-43,8	-47,2
Total	1908,67	1552,59	2024,40	1368,79	+6,1	-32,4

Les crédits consacrés à la politique immobilière sont retracés dans :

- **l'action 04 « Politique immobilière »** qui représente à elle seule 51,9 % des autorisations d'engagement du programme 212, soit 1,82 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,16 milliard d'euros de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement augmentent de 274 millions d'euros – soit 17,7 % – par rapport à 2012. Les crédits de paiement n'augmentent que de 2,2 millions d'euros.

- l'action 10 « Restructurations » pour ce qui concerne la mise en place du nouveau plan de stationnement des unités<sup>1</sup>, pour un montant de 202,63 millions d'euros en AE et 208,621 millions d'euros en CP. Les autorisations d'engagement diminuent de 158,5 millions d'euros, les crédits de paiement de 186,4 millions d'euros.

Elément de la dépense par nature						
	Titre 2	Hors Titre 2			Total	Fdc et adp attendus en 2013
en M€		fonctionnement	investissement	intervention		
<b>Action 04</b>						
AE	317,39	353,01	1147,83	3,0	1821,77	11,58
CP	317,39	353,01	485,90	3,0	1159,84	11,58
<b>Action 10</b>						
AE			202,62		202,62	
CP			208,63		208,63	

La comparaison entre les dotations 2012 et 2013 doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments :

- l'action « politique immobilière » comprend des crédits de titre 2 « dépenses de personnel » et titre 3 « dépense de fonctionnement » qui sont relativement stables d'un exercice à l'autre.

		PLF 2012			PLF 2013		
		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 2	Titre 3	Titre 5
<b>Action 4</b>	AE	298,1	362,9	958,6	317,4	353,0	1147,8
	CP	298,1	362,9	572,7	317,4	353,0	485,9
<b>Action 10</b>	AE			361,2			202,6
	CP			395,00			208,6
<b>Total</b>	AE	298,1	362,9	1319,8	317,4	353,01	1350,4
	CP	298,1	362,9	967,7	317,4	353,01	694,5

- la mise en place d'AE affectées sur des tranches fonctionnelles (voir p. 11). Ce nouveau mode d'affectation a pour conséquence de majorer « techniquement » les autorisations d'engagement pour 2013.

<sup>1</sup> L'action 10 n'est plus divisée en sous-actions, ce qui rend moins aisément identifiable la répartition de ses crédits entre les mesures d'accompagnement économique des restructurations, les mesures d'accompagnement social et celles liées à la mise en place du nouveau plan de stationnement.

A mode d'affectation constant, les autorisations d'engagement seraient comme les crédits de paiement en diminution. C'est donc essentiellement sur les crédits d'investissement (Titre 5) que portent les réductions et au sein de ces crédits sur les dépenses d'infrastructures, les crédits de l'OS dissuasion étant préservés.

**La baisse attendue des crédits de paiement en 2013, en raison du décalage dans la mise à disposition du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (CAS Immobilier) et des mesures d'économies demandées dans le cadre de la politique de redressement des comptes publics, a conduit le ministère à geler plusieurs opérations d'infrastructure, dès l'été 2012, à hauteur de 393 millions d'euros, et pour 351 millions d'euros pour 2013. Ce sont ainsi 744 millions d'euros de dépenses d'infrastructures qui auront été gelées en deux ans. Cette diminution du niveau d'engagements a généré un moindre besoin de paiements de l'ordre de 350 millions d'euros (65 millions d'euros sur 2012 et 295 millions d'euros sur 2013). Pour ce faire, le ministère a dû procéder à des arbitrages difficiles (voir I page 18).**

**Une partie du financement de dépenses ayant fait l'objet d'autorisations d'engagement au titre des exercices précédents pourrait être en partie effectué sur le CAS Immobilier, ce qui pourrait porter les crédits d'investissements destinés aux infrastructures à 824,1 millions d'euros (hors OS dissuasion).** En exercice 2012, 163 millions d'euros ont été apportés à ce titre. Toutefois, ce montant reste soumis à un aléa (voir II page 19).

**Par rapport à la LFI 2012, les crédits de paiements en PLF 2013 destinés au financement des infrastructures ne diminuent que de 161 millions d'euros (recettes exceptionnelles comprises).**

La vérification de ce montant annoncé par M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère, lors de son audition devant votre commission<sup>1</sup>, a été assez complexe à réaliser, en raison des changements de nomenclature opérés cette année dans la présentation du projet annuel de performances. Ces réaménagements fréquents rendent encore plus difficile la lecture de ces documents et ne permettent pas, sans l'aide des services du ministère d'effectuer des comparaisons d'une année sur l'autre. Le tableau ci-dessous, retrace les fruits de cette reconstitution.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc7>

Actions en M €	LFI 2012	en -	en +	LFI 2012 ajustée	Écart	PLF 2013	Actions
Action 4 sous action 2	751					415,5	Action 4 OB Infrastructures
Location d'infrastructures		30					
Entretien des infrastructures		72					
Amendement au PLF		9					
Action 10 sous action 2	395					208,6	Action 10 sous-action 2
Action 4 sous action 1							
Maintien en condition des logements domaniaux			31,5				
Réalisation de logements familiaux			25,7				
				822,2		624	
Recettes exceptionnelles CAS immobilier	163					200	Recettes exceptionnelles CAS immobilier
<b>Total</b>				985,2		824,1	
<b>Écart</b>					<b>161,2</b>		

Les développements suivants (voir III page 25) précisent le contenu des opérations de politique immobilière qui seront engagées ou réalisées en 2013. Le suivi du projet de regroupement de l'administration centrale et des états-majors sur le site de Balard sera abordé (voir IV page 35). Enfin, dans une phase de préparation d'une nouvelle loi de programmation militaire, qui suivra les travaux en cours de rédaction d'un Livre blanc, il est opportun de placer cette politique et ses modes de gestion en perspective (voir V page 39).

## I. DES ARBITRAGES NÉCESSAIRES

La réduction du plan d'engagements, dont on a rappelé ci-dessus l'ampleur, a été menée selon les principes suivants :

- l'obligation de préserver les conditions de vie et de travail du personnel, ce qui a conduit à maintenir les ressources consacrées au maintien en condition des infrastructures et au logement familial ;
- la préservation de l'enveloppe de crédits déconcentrés d'entretien aux commandants de bases de défense ;
- un effort sur des opérations liées au nouveau plan de stationnement ;

- un effort sur certaines opérations à impact capacitaire comme le décalage des programmes d'accueil des nouveaux armements en veillant à une cohérence absolue pour s'assurer de la disponibilité des infrastructures au moment de la livraison des nouveaux armements (ex : décalage de 6 mois du programme d'infrastructure pour l'accueil de frégates multi-mission FREMM) ;

- un effort complémentaire afin d'atteindre la cible d'économies portant sur des opérations relevant des activités technico-opérationnelles sans impact capacitaire, les opérations non technico-opérationnelles et les opérations de maintenance lourde.

Les décisions ont été prises en étroite relation avec l'EMA.

**Hors dissuasion, les crédits d'investissement au profit des infrastructures de la défense représentent un total de près de 1 280 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et plus de 820 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en PLF 2013, dont 200 millions d'euros de recettes exceptionnelles.**

<b>Tableau de financement des investissements</b>		
	<b>AP</b>	<b>CP</b>
Action 04	1 075,59	415,52
CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État		200,00
Action 10 OS plan de stationnement *	200,62	206,62
<b>Total hors dissuasion</b>	<b>1 276,21</b>	<b>822,14</b>
Action 04 OS Dissuasion	74,25	70,38
<b>Total</b>	<b>1350,46</b>	<b>892,52</b>

\* hors gardiennage

## **II. DES INCERTITUDES SUR LES RECETTES CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**Le financement des investissements intègre 200 millions d'euros de recettes provenant du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».**

**Cette prévision reste néanmoins conditionnée par la réalisation d'un certain nombre de cessions en 2013.**

Vos rapporteurs rappellent que l'article 47 de la loi de finances du 30 décembre 2005, modifié à plusieurs reprises, prévoit que la contribution au désendettement de l'État ne s'applique pas aux produits de cession de biens domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014. Le ministère bénéficie ainsi d'un taux de retour de 100 %. Ils estiment que **la prolongation de cette disposition, compte tenu des délais de cession souvent très longs de ces emprises, devra être sérieusement examinée dans**

**la prochaine loi de programmation militaire ou au plus tard dans le projet de loi de finances pour 2014.**

***A. UNE TENDANCE RÉGULIÈRE À LA SURESTIMATION***

Ils constatent toutefois que la tendance régulière à la surestimation des montants attendus des cessions constitue une des faiblesses importantes relevées par la Cour des comptes dans le bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

*« Les recettes immobilières devaient rapporter 2,02 milliards d'euros entre 2009 et 2012. L'examen des données d'exécution montre que le montant qui a pu être utilisé au profit de la défense sur la période s'est limité à 894 millions d'euros (560 millions d'euros en 2009, 204 millions d'euros en 2010 et 130 millions d'euros en 2011), ce qui a créé un écart de 1,15 milliard d'euros par rapport à la prévision.*

*L'essentiel des recettes attendues doit provenir de la cession des emprises parisiennes du ministère dont l'horizon a été reporté à 2013 et qui demeure incertaine, tant dans son calendrier de réalisation que dans son montant. Les recettes attendues de la cession de l'hôtel de la Marine ne devraient finalement pas être au rendez-vous, ce bien devant finalement être conservé dans le giron de l'Etat.*

*Concernant les opérations réalisées en province, certaines cessions ont été effectuées à l'euro symbolique, afin de compenser l'impact territorial des restructurations en cours et de prendre en compte les problématiques de dépollution. D'autres sites ne trouvent pas preneur, ce qui oblige le ministère à continuer à les gérer, même s'ils ne sont plus employés. »*

***B. L'EFFET DU PROJET DE LOI RELATIF À LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT***

Le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, adopté en lecture définitive le 10 octobre 2012 mais déclaré non-conforme à la Constitution, va être inscrit de nouveau à l'ordre du jour des assemblées parlementaires. Ce texte prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales d'acquérir certains actifs immobiliers de l'État, soit à titre gratuit, soit pour un euro symbolique, pour y construire des logements à vocation sociale.

### **Les décotes au profit du logement social**

Dans un contexte de difficultés récurrentes à mettre sur le marché des terrains à bâtir, l'État a souhaité mettre à disposition son foncier et celui de ses opérateurs en faveur du logement. Cette démarche s'appuyait en particulier sur un dispositif législatif, introduit par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et ouvrant la possibilité d'une décote, plafonnée, au profit du logement social. En effet, le préfet peut décider qu'un terrain de l'État soit cédé à un prix inférieur à sa valeur vénale lorsqu'il est destiné à la construction de logements sociaux. Cette décote peut atteindre 25 % de la valeur vénale et jusqu'à 35 % si le terrain est situé dans une zone où le marché est tendu (grande partie de l'Île-de-France, de la région Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA) et des départements de la Savoie).

La loi « Duflo » va plus loin, en permettant une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur vénale d'un bien immobilier, pour la part destinée au logement social. Par ailleurs, la décote est de droit lorsqu'un acquéreur (collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics d'aménagement, établissements publics fonciers de l'État ou locaux, organismes constructeurs de logements sociaux) souhaite disposer d'un bien appartenant à une liste établie par l'autorité administrative compétente.

C'est dans les grandes villes, et notamment à Paris, que les décotes risquent d'être les plus importantes.

Certains actifs immobiliers de la défense pourraient être concernés. Dès lors, toutes les recettes prévues pourraient ne pas être réalisées. Ce sera probablement le cas pour la caserne de Reuilly où le président de la République a fait les annonces relatives à la politique du logement social. Sont ainsi prévus d'être cédés en 2013, la caserne de Reuilly (Paris 12<sup>ème</sup>), rue de Bellechasse (Paris 7<sup>ème</sup>), l'hôtel du Génie ainsi que le pavillon et l'abbaye de Penthemont, l'hôtel de l'Artillerie à Saint Thomas d'Aquin et le centre de la Pépinière (Paris 8<sup>ème</sup>). Ce sont des immeubles qui peuvent avoir des vocations diverses, de bureaux mais pas uniquement, et sur lesquels les intentions que pourrait avoir la ville de Paris en matière de réalisation de logements peuvent avoir un impact.

Outre l'« effet prix » qui n'a pas pu être correctement évalué, faute d'une liste à jour des emprises susceptibles d'être inscrites sur la liste éligible au nouveau dispositif, le retard accumulé dans le processus d'adoption du projet de loi crée un facteur complémentaire d'incertitude. Nombre d'acquéreurs potentiels attendent de connaître le niveau de décotes avant de présenter des offres, ce qui a eu pour effet de suspendre la quasi-totalité des négociations en cours.

Certaines de ces cessions risquent d'intervenir tardivement et les recettes de ne pas être utilisables en 2013.

Actuellement, le montant encaissé disponible est de l'ordre de 95 millions d'euros, reportable sur 2013. La caserne Lourcine a été cédée en 2012 au CROUS et à des établissements spécialisés pour réaliser des

logements pour les étudiants pour la somme de 52 millions d'euros qui ont été versés sur le CAS fin septembre par transfert de crédits du CAS du ministère de l'enseignement supérieur.

D'autres opérations de cession en province sont en cours de discussion, pour 20 à 25 millions d'euros. Il faudra donc vendre Reuilly (les négociations avec la ville de Paris étaient bien avancées, mais le prix de cessions sera plus faible que prévu initialement), une des emprises parisiennes et sans doute quelques immeubles en région pour espérer atteindre cet objectif.

Dénomination de l'immeuble	Localisation	Date de réalisation de la cession	Date de cession envisagée <sup>(1)</sup>	Valeur <sup>(2)</sup> (ou prix de cession si l'immeuble a déjà été cédé)
Immeuble Saint-Charles	25, rue docteur Finlay 75015	Septembre 2009		1,6 M€
Pavillon Montparnasse	93, boulevard du Montparnasse 75006	Juin 2010		16,25 M€
Abbaye de Penthemont	37, rue Bellechasse 75007		2013	77 M€
Pavillon Penthemont	39, rue Bellechasse 75007			
Hôtel du Génie	104, rue de Grenelle 75007			
Îlot Saint Germain	231, boulevard Saint-Germain 75007		2014	320 M€
Hôtel de l'Artillerie	1, place Saint Thomas d'Aquin 75007		2013/2014	104 M€
Caserne de la Pépinière	15, rue Laborde 75008		2013	91 M€
Caserne Reuilly	20, rue de Reuilly 75012		2013	72 M€
Caserne Lourcine	37, boulevard de Port Royal 75013	Juillet et septembre 2011 (Changement d'utilisation au profit du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'éducation nationale)		52 M€
Latour-Maubourg	19, boulevard de la Tour-Maubourg 75007	Août 2011		13,1 M€

(1) Dates envisagées et non arbitrées, inscrites sous réserve des accords passés entre l'État et la Ville de Paris.

(2) Valeur ne prenant pas en compte les incidences de la loi sur la mobilisation du foncier public pour l'accroissement de l'offre de logements et n'anticipant pas d'obligations de réalisation de logements sociaux (PSMV du 7<sup>ème</sup> arrondissement en cours).

### **C. LES CESSIONS À L'EURO SYMBOLIQUE DANS LE CADRE DES RESTRUCTURATIONS**

Pour ce qui concerne les cessions d'immeubles en région, dont vos rapporteurs avaient effectué un bilan dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2012, il convient d'indiquer que :

- en 2011, faisant suite aux restructurations, 29 emprises ont été cédées au profit de collectivités territoriales à l'euro symbolique (valeur estimée par France Domaine : 51,64 millions d'euros) et 8 l'ont été à titre onéreux pour un montant de 9,17 millions d'euros.

- au premier semestre 2012, 4 cessions ont été réalisées à l'euro symbolique (valeur estimée : 1,3 million d'euros) et 12 emprises l'ont été pour un montant de 20,86 millions d'euros. 64 emprises ont été libérées dont 44 dans des zones éligibles au dispositif de l'euro symbolique.

S'agissant des décotes, le manque à gagner pour la défense des cessions à l'euro symbolique achevées depuis le début de la LPM, notamment dans le cadre des opérations de restructurations, est estimé à 93,6 millions d'euros.

<b>Cessions d'emprises à l'euro symbolique</b>					
<b>Année</b>	<b>Nombre</b>	<b>Surfaces totale des emprises cédées</b>	<b>Évaluation finale en €</b>	<b>Prix de cession en €</b>	<b>Delta prix de cession</b>
<b>2009</b>	<b>17</b>	<b>529 386</b>	<b>16 127 500</b>	<b>17</b>	<b>16 127 483</b>
<b>2010</b>	<b>11</b>	<b>852 866</b>	<b>24 508 810</b>	<b>11</b>	<b>24 508 799</b>
<b>2011</b>	<b>29</b>	<b>4 635 877</b>	<b>51 636 623</b>	<b>29</b>	<b>51 636 594</b>
<b>2012</b>	<b>4</b>	<b>478 744</b>	<b>1 292 800</b>	<b>4</b>	<b>1 292 796</b>
<b>Cumul</b>	<b>61</b>	<b>6 496 873</b>	<b>93 765 733</b>	<b>61</b>	<b>93 565 672</b>

Il convient néanmoins de relativiser les choses, car les cessions à l'euro symbolique permettent des transferts dans des délais très courts, ce qui épargne des frais de gardiennage et d'entretien. 2 millions d'euros sont inscrits à cette fin au budget pour 2013 dans les crédits de l'action 10 « restructurations ».

### **D. LA QUESTION DE LA DÉPOLLUTION PYROTECHNIQUE DES TERRAINS CÉDÉS**

La dépollution constitue également un frein dans le processus de cession. Elle est financée sur le CAS Immobilier, toutefois aux termes de l'article 67 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le

cessionnaire est substitué à l'Etat pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit. Les collectivités ont en charge l'ensemble des opérations de dépollution dont le coût vient s'imputer, le cas échéant, sur le complément de prix en cas de cession ultérieure par l'acquéreur. L'obligation de dépollution est lourde tant pour l'Etat que pour l'acquéreur à l'euro symbolique. Elle freine la réalisation d'accord dans la mesure où le coût de la dépollution varie selon la nature du projet qu'il est envisagé de développer sur cette emprise. Elle peut avoir un effet paralysant. **Une évaluation de ce dispositif mériterait d'être conduite pour envisager une réforme du cadre juridique de la dépollution pyrotechnique. Vos rapporteurs souhaiteraient y être associés.**

### ***E. UN RISQUE SÉRIEUX POUR 2013***

Compte tenu de l'ensemble de ces aléas et du montant disponible attendu<sup>1</sup> sur le CAS immobilier au 31 décembre 2012, soit une ressource de 95 millions d'euros, il sera nécessaire pour atteindre les 200 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2013, de réaliser 105 millions d'euros sur les trois premiers trimestres de l'année, les encaissements ultérieurs interviendraient trop tard en gestion pour constituer une recette utile.

Les flux de ventes régionales se réduisant, tout repose en fait sur le produit attendu des ventes d'emprises parisiennes et plus particulièrement de l'ensemble Bellechasse-Penthemont et de la caserne Reuilly, les autres ventes risquent d'intervenir trop tardivement.

Or la réalisation aux montants attendus est loin d'être acquise, compte tenu de la possibilité pour la ville de Paris d'utiliser les clauses de la futur loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement afin d'obtenir une décote sur la valeur de certains sites.

**Un décalage dans le temps de la réalisation de ces cessions, comme le risque de décote, constitue un risque sérieux sur la capacité dont disposera le ministère de la défense pour mener à bien un plan d'engagement déjà sérieusement aminci et pourrait avoir pour conséquence le report de la réalisation d'infrastructures indispensables au bon fonctionnement de nos armées.**

## **III. LES OPÉRATIONS**

### ***A. AU TITRE DE L'ACTION 04 « POLITIQUE IMMOBILIÈRE »***

A compter du projet de loi de finances pour 2013, l'action 04 « politique immobilière » n'est plus subdivisée en sous actions, mais en trois opérations stratégiques (OS).

---

<sup>1</sup> Ce qui suppose la réalisation effective d'ici la fin de l'année des recettes de cessions de Saint-Cyr pour 17 M € et de plusieurs sites en région (8M €)

Hors Titre 2 (317,94 millions d'euros), les montants des crédits affectés à ces opérations s'élèvent à :

OS	Fonctionnement		Fdc et adp attendus en 2013
	AE	CP	
Fonctionnement et activités spécifiques	353,62	353,62	
Dissuasion	74,62	72,75	
Infrastructure de défense	1075,58	415,52	11,58
Total	1503,83	841,80	

### 1. L'OS « Fonctionnement et activités spécifiques »

Cette opération regroupe désormais les crédits de fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID) ainsi qu'une partie des crédits relatifs au logement familial qui sont gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère (DPMA). Les crédits de paiement affectés à cette OS s'élèvent à 353,625 millions d'euros, soit 30,4 % des crédits de l'action « politique immobilière ». Elle concerne également les locations d'infrastructures.

#### a) Le fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID)

##### (1) Les missions

Le SID assure le soutien et l'adaptation de l'ensemble des infrastructures et du domaine immobilier de la défense sur le sol national et à l'étranger. Il demeure le référent unique du ministère pour les questions de construction, de maintenance et de gestion du patrimoine immobilier au profit de toutes les armées. Son budget de fonctionnement (hors titre 2) est de 11,59 millions d'euros.

Dans son rapport sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, la Cour des comptes indiquait que « *plusieurs années après sa mise en place, il serait utile de dresser un premier bilan de l'activité du SID qui a la responsabilité de budgets d'investissements et de fonctionnement dépassant le milliard d'euros.* » et suggérait une réorientation de son activité vers « *un rôle de maître d'ouvrage doté d'un haut niveau d'expertise et centré sur les savoir-faire essentiels pour les infrastructures de la défense (installations nucléaires, ports militaires, plateformes aéronautiques, etc.) pourrait être envisagé.* »

En fait, les missions de ce service ont été renouvelées<sup>1</sup> récemment. La maîtrise d'œuvre a été, ainsi, pour partie, externalisée. De plus, le SID s'est vu

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1597 du 20 décembre 2010 modifiant le décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

Arrêté du 14 janvier 2012 portant organisation du service d'infrastructure de la défense

confier des missions nouvelles en matière de gestion du patrimoine et d'achats d'énergie.

Pour améliorer sa performance, le périmètre d'intervention du SID a été élargi. Il intègre désormais le réseau spécifique aux bases aériennes et les infrastructures de la direction générale pour l'armement (DGA). De même, certaines installations techniques spécifiques de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), du soutien de l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) et l'entretien des immeubles domaniaux de logement sont désormais du ressort du SID.

Par ailleurs, une nouvelle organisation territoriale du SID est en place avec les unités de soutien d'infrastructure de la défense (USID) placées auprès de chaque commandant de base de défense et les établissements du service d'infrastructure (ESID) qui constituent le véritable centre d'expertise dans le domaine de l'infrastructure.

Avec le lancement de travaux d'infrastructures très techniques destinés à accueillir les armes les plus récentes, mais avec aussi un programme de remise en état des installations électriques des ports de Brest et Toulon, le dragage des boues de ce dernier ou les chantiers de l'Ile Longue, le plan de charge du service d'infrastructure de la défense lui permettra de maintenir à un haut niveau les compétences de son personnel. Cette exigence doit être une priorité pour conserver un service capable d'apporter aux armées les infrastructures techniques dont elles ont besoin, et en priorité, pour la réalisation d'installations militaires, ce qui est sa vocation première.

(2) Objectif et indicateurs de performance : mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais

Le projet annuel de performances expose, pour le programme 212, 7 objectifs assortis d'une batterie d'indicateurs, parmi eux l'objectif n° 1 « mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais » qui comporte comme indicateur le taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées.

La réalisation de ces opérations est fortement marquée par la priorité donnée aux opérations induites par le resserrement des forces : renforcement des capacités d'accueil sur les sites densifiés, mise en conformité environnementale des sites abandonnés et travaux préparatoires à la cession de ces sites. Ces travaux doivent être exécutés selon un calendrier très précis.

Dans ce contexte, le respect des coûts et des délais de réalisation revêt une importance toute particulière. Le « taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées » en coûts et délais mesure le délai entre l'avant-projet approuvé et la fin des travaux. Les principaux leviers d'actions sont la programmation pluriannuelle des projets et des crédits, l'amélioration des estimations, la limitation des modifications d'expression de besoins par le

bénéficiaire, la fiabilisation des financements et la visibilité sur la ressource financière disponible.

Concernant l'indicateur relatif au taux d'évolution du coût programmé des opérations d'infrastructure (fixé à moins de 10 %), la cible est confirmée pour 2012, compte tenu de la conjoncture économique. Le résultat final restera fortement lié à la spécificité et au contexte de chacune des opérations entrant dans le périmètre de calcul de l'indicateur. La prévision du taux d'évolution de la durée prévisionnelle des opérations reste fixée à 15 % en 2012. La prévision au PAP 2013 reste cohérente avec celle annoncée au dernier RAP 2011 (soit 12 % pour les délais et 7 % pour les coûts).

En l'absence de connaissance des évolutions de la conjoncture, les cibles 2015 ont été fixées à moins de 5 %.

#### *b) Les crédits relatifs au logement familial*

La politique du logement familial accompagne la manœuvre immobilière et vise à développer une offre de logements susceptible de répondre aux demandes des ressortissants.

Le parc familial est composé de logements domaniaux et de logements réservés dans le cadre de programmes conduits par des opérateurs immobiliers. Le parc domanial est un parc vieillissant caractérisé sur certaines implantations par une vacance « récurrente ».

Dans ce contexte, la politique du logement consiste à renouveler le parc quantitativement, par des investissements ciblés sur les zones de densification ou de fortes tensions locatives, et qualitativement dans les secteurs de moindre pression immobilière. Parallèlement, il est procédé au déclassement des logements devenus inutiles aux besoins des armées, en vue de leur cession, afin de diminuer le taux de vacance.

##### (1) Les dispositifs mis en œuvre

Les crédits relatifs au logement familial (55,39 millions d'euros) recouvrent l'entretien courant des logements domaniaux<sup>1</sup> (3,3 millions d'euros), la compensation auprès des bailleurs, en métropole (notamment la société nationale immobilière, SNI) et outre-mer, des abattements dont bénéficient les occupants des logements domaniaux au titre d'occupation par nécessité absolue de service et par utilité de service (47,66 millions d'euros), et les redevances contractuelles dénommées « garantie d'occupation » pour conserver la réservation des logements vacants conventionnés<sup>2</sup> (4,4 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Le ministère de la défense dispose d'un parc de 10 200 logements domaniaux en métropole auxquels s'ajoutent 2 000 outre-mer. Ce parc a un besoin important de rénovation, certains logements demeurant vétustes.

<sup>2</sup> Le ministère de la défense dispose d'un parc de 42 000 logements conventionnés réservés auprès de bailleurs sociaux ou autres

Pour disposer d'une vue complète sur l'effort de la défense en faveur du logement familial, il convient d'ajouter les crédits d'investissement inscrits à l'OS « infrastructure de la défense », d'une part pour la réalisation de logements familiaux ainsi que pour la conclusion et le renouvellement des conventions de réservations (22 millions d'euros en AE, 33,1 millions d'euros en CP) et d'autre part, pour le maintien en condition de logements domaniaux (15 millions d'euros en AE et 10,3 millions d'euros en CP)<sup>1</sup>.

Au total, c'est donc un effort de 92,39 millions d'euros en AE et 98,75 millions d'euros en CP qui est consenti par l'Etat à ce titre.

En ce qui concerne les logements domaniaux, depuis la signature du bail civil avec la SNI, la charge des gros travaux et réhabilitations incombe désormais au SID. En 2012, cette catégorie de dépenses devrait dépasser 11 millions d'euros pour un volume de l'ordre de 1 400 logements.

La SNI est une société d'économie mixte, détenue à 99 % par la Caisse des dépôts et consignations depuis 2004. Premier bailleur de France, avec un patrimoine de près de 300 000 logements, la SNI gère principalement du logement social, mais également du logement intermédiaire. Une convention de bail civil a permis le transfert de jouissance de la part de l'État bailleur vers la SNI preneur, portant sur les 10 000 logements du domaine privé de l'État. Le preneur exerce les droits et obligations du bailleur vis-à-vis des occupants à ses risques et périls et pour son propre compte. Le bail est conclu pour une durée de 10 ans à compter du 12 février 2009.

Le bail est consenti moyennant un loyer annuel théorique. Le loyer a été payé d'avance par la SNI à hauteur de 215 millions d'euros, à charge pour elle de se rembourser par la perception des loyers des sous-occupants. La valorisation a été calculée en fonction du revenu net annuel attendu chaque année du contrat, tenant compte d'un certain niveau d'occupation du parc, valorisé sur la base de l'indice de revalorisation des loyers (IRL). La valorisation s'appuie également sur un montant de travaux d'entretien courant que la SNI doit réaliser chaque année sur le parc. Enfin, sont également pris en compte les coûts de gestion par logement qu'applique la SNI. Chaque année intervient un ajustement par comparaison entre le loyer théorique, ayant servi de support au calcul prévisionnel, et le loyer réel à verser par le preneur au bailleur. Les compensations éventuelles dues par l'une ou l'autre des parties sont effectuées suivant un rythme triennal, la première compensation intervenant en 2012.

Ces crédits ont abondé le compte d'affectation spéciale (CAS) Immobilier, pour financer les dépenses d'infrastructures du ministère de la défense.

(2) Objectif et indicateurs de performance : « mettre en adéquation le parc de logements avec les besoins »

L'objectif n° 2 exposé par le projet annuel de performances du programme 212 concerne la mise en adéquation du parc de logements avec les besoins, sa réalisation est mesurée par l'évolution du taux de vacances des logements familiaux en métropole.

---

<sup>1</sup> Voir p. 33

Afin de réduire la vacance du parc domanial, la politique du logement s'appuie sur des actions de rationalisation, qui consistent à céder les logements dont l'absence d'attractivité ou d'utilité est avérée, c'est notamment le cas dans le cadre des restructurations.

Les mouvements de personnels résultant du plan annuel de mutation (PAM) peuvent générer des inadéquations entre les logements libérés par les sortants, et les critères répondant aux besoins des arrivants. Ainsi, les différences ou similitudes entre les structures familiales entrantes/sortantes influencent les caractéristiques de l'offre constituée par les logements libérés, et favorisent ou non l'attribution de logements adaptés aux besoins des arrivants.

Ces situations ont un impact sur le niveau de vacance du parc à la hausse ou à la baisse. L'objectif pour 2013 vise donc un résultat (6,8 %) en-dessous du taux plafond de 7 %, mais atteignable comme le montre le taux de 6,85 % obtenu en 2011.

*c) La location d'infrastructures*

Enfin, cette OS comprend également la location d'infrastructures (235,4 millions d'euros), c'est-à-dire les dépenses locatives des bureaux loués ou de logements pris à bail, notamment pour les personnels affectés à l'étranger mais aussi les loyers budgétaires qui s'appliquent aux bureaux inscrits au patrimoine de l'État et occupés par des administrations publiques (pour 191 millions d'euros).

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, les loyers budgétaires ont été généralisés à l'ensemble des bâtiments, propriétés de l'État, situés en France métropolitaine, dans les départements, collectivités et pays d'outre-mer, ainsi qu'à l'étranger dès lors que ces bâtiments sont occupés par les services de l'État et abritent majoritairement des bureaux (surface de bureaux égale ou supérieure à 51 % de la superficie intérieure totale).

Les montants des loyers sont évalués en fonction des prix du marché et correspondent à 1,1 milliard d'euros en 2012. Pour 2011, le montant des loyers budgétaires versés par le ministère de la défense s'est élevé à 185,94 millions d'euros.

Les loyers budgétaires des bâtiments situés en France sont déterminés par les services locaux du Domaine.

Les loyers budgétaires sont payables d'avance selon une périodicité trimestrielle sur la base d'avis d'échéance établis selon le cas, soit par les services locaux de France Domaine (biens soumis à loyer budgétaire situés en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer), soit par la direction nationale des interventions domaniales (biens soumis à loyer budgétaire situés dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger).

Ils constituent une recette non fiscale du budget général de l'État et parallèlement une dépense au titre du budget général de l'État supportée par les administrations occupantes.

En outre, à travers la circulaire du 31 mars 2011, un régime d'activation des loyers permet d'établir un dispositif d'intéressement au profit des ministères qui libèrent des surfaces et, à l'inverse, un dispositif de « surloyer » en cas de dépassement des objectifs de performance immobilière. Cette pratique vise à responsabiliser les administrations occupantes et leur permettre de développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière.

**MONTANTS DES LOYERS BUDGETAIRES ACQUITTÉS  
PAR LE MINISTÈRE DE LA DEFENSE**

	<b>LB 2009 facturés</b>	<b>LB 2010 facturés (taux d'indexation : 1,24 %)</b>	<b>LB 2011 facturés (taux d'indexation : - 0,13 %) (base T1-2011)</b>	<b>LB 2012 facturés (taux d'indexation : 2,31 %) (base T1-2011)</b>
Défense	146 162 012	184 779 251	185 767 632	185 949 728
Total/Etat		1 101 305 062	1 090 710 750	1 100 180 424

*Source : ministère du budget*

**RÉDUCTION DES SURFACES DE BUREAUX DU MINISTÈRE DE LA DEFENSE  
CONSTATÉE EN 2011**

*(en mètre carré)*

ANNÉE	ACCROISSEMENT DES SURFACES	DIMINUTION DES SURFACES	DIFFÉRENCE	ÉVOLUTION 2007-2011
2007	16 001	12 651	+ 3 350	- 39 063
2008	19 251	17 704	+ 1 547	
2009	1 428	5 576	- 4 148	
2010	4 288	12 900	- 8 612	
2011	2 154	33 354	- 31 200	

*Source : ministère du budget*

*d) Objectif et indicateur : gérer avec efficacité le patrimoine immobilier du ministère*

Au sein de l'objectif n° 7 « renforcer l'efficacité du soutien sur des fonctions cibles », la gestion du patrimoine immobilier du ministère est suivie par des indicateurs de performance, notamment le ratio d'occupation des locaux.

« La manœuvre immobilière » définie par le ministère s'appuie sur le principe du resserrement du stationnement des forces et de la réduction des formats. A terme, les restructurations devraient conduire à libérer environ 300 emprises sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, le projet Balard prévoit le regroupement sur un site unique des services centraux du ministère (états-majors, directions et services).

La mesure de la performance immobilière du ministère est actuellement assise sur le seul périmètre d'emprises d'administration centrale, majoritairement constituées de bureaux et soumises à loyers budgétaires.

Les ratios d'occupation 2012 et 2013 prennent en compte les mouvements prévisionnels des effectifs liés à la libération de la Caserne

Lourcine en 2012 (600 personnes) et au départ d'une quarantaine de personnes de l'Hôtel de la Marine en 2013.

Dans la perspective du regroupement des services centraux sur le site de Balard, une modification du périmètre de l'indicateur est à l'étude.

Une amélioration sensible du ratio d'occupation devrait être perceptible à horizon 2014, à l'échéance prévisionnelle de livraison du projet. Sur le périmètre de l'administration centrale, la cible fixée par le Premier ministre de 12 mètres carrés de SUN par poste de travail, devrait être respectée à cette échéance. Le regroupement des services centraux sur ce site conduirait à libérer le tiers des emprises existantes.

## **2. L'OS « Dissuasion »**

Cette opération comprend pour 2013 les dépenses d'adaptation d'ouvrages dues pour satisfaire aux nouvelles exigences de sûreté de la propulsion nucléaire, les contrats de maintien en condition opérationnelle des installations nucléaires de l'Ile Longue et des travaux sur le port principal de l'Ile Longue. Il s'agit pour l'essentiel d'opérations d'entretien et de maintenance lourde. Au total, elle est dotée de 72,756 millions d'euros en CP et 74,620 millions d'euros en AE.

## **3. L'OS « Infrastructures »**

Cette opération comprend les crédits destinés à la construction des infrastructures de défense : **les crédits d'investissements au profit des infrastructures représentent 1,076 milliard d'euros en AE et 415,5 millions d'euros en CP, non compris les 200 millions d'euros de recettes exceptionnelles attendues des cessions immobilières.** Ils incluent également les dépenses d'investissements consacrés à la politique de logement familial.

Crédits de l'OS : INFRASTRUCTURES DE DEFENSE					
niveau	Libellé	Prévision de crédits 2013			CP
		AE affectées	AE engagées hors TF	Total	
ACT	Maintien en condition de logements domaniaux		15 000 000	15 000 000	10 300 000
OB	Maintenance lourde - ML	15 000 000	23 750 000	38 750 000	32 059 974
OB	Maintien en condition hors ML		126 550 000	126 550 000	35 490 000
OB	Dépenses préalables à cession		25 000 000	25 000 000	15 000 000
OB	Réalisation de logements familiaux	12 000 000	10 000 000	22 000 000	33 061 727
ACT	Infrastructure Accueil de l'A 400M	28 440 000		28 440 000	38 620 000
ACT	Infrastructure Accueil FREMM	67 850 000		67 850 000	8 050 000
ACT	Infrastructure Accueil MRTT	1 000 000		1 000 000	300 000
ACT	Infrastructure Accueil RAFALE	29 350 000		29 350 000	5 650 000
ACT	Infrastructure Accueil SAMPT	3 300 000		3 300 000	7 200 000
ACT	Infrastructure HIA Bégin - Val de Grâce			0	21 700 000
ACT	Infrastructure Accueil du HNG	13 960 000		13 960 000	42 540 000
ACT	Infrastructure Accueil du VBCI	2 880 000		2 880 000	19 460 000
ACT	Infrastructure HIA Sainte-Anne Toulon			0	0
ACT	Infrastructure Accueil et soutien SNA BARRACUDA	250 800 000		250 800 000	20 280 000
ACT	Infrastructure SCCOA 3 et 4	0		0	8 920 000
ACT	Infrastructure SCORPION étape 1	9 700 000		9 700 000	700 000
ACT	Infrastructure Accueil AUG	0	0	0	30 100 000
ACT	Autres investissements d'adaptation de capacités TO	126 863 763	23 583 845	150 447 608	23 133 568
ACT	Infrastructure Projet Balard- travaux annexes		6 650 000	6 650 000	6 417 000
ACT	Infrastructure Restructuration Tour A – Balard	5 400 000		5 400 000	6 900 000
ACT	Infrastructure Réhabilitation tour F – Balard			0	0
ACT	Infrastructure PPP ENSTA	8 366 047		8 366 047	10 423 073
ACT	Protocole Culture – Défense		3 000 000	3 000 000	3 000 000
ACT	Rénovation des réseaux électriques base navale de Brest	55 000 000	1 000 000	56 000 000	7 780 000
ACT	Autres investissements de réalisation de capacités NTO	180 146 867	30 996 180	211 143 047	28 432 440
	<b>Total</b>	<b>810 056 677</b>	<b>265 530 025</b>	<b>1 075 586 702</b>	<b>415 517 782</b>

*a) L'accueil des nouveaux matériels*

Dans un contexte de réduction des dépenses, les travaux relatifs à la condition du personnel (amélioration des conditions de vie des unités dans les casernes) et à l'accueil des nouveaux matériels ont été préservés. Seront ainsi réalisées et financées en 2013 (crédits de paiement), au titre des opérations majeures, les opérations d'infrastructures pour l'accueil des hélicoptères HN90-Caïman au 1<sup>er</sup> RHC de Phalsbourg (42,54 millions d'euros); les

structures de mise en œuvre et de maintenance ainsi qu'un centre de formation au profit des équipages et des mécaniciens nécessaires à l'accueil de la flotte des A400M sur la base d'Orléans-Bricy (38,62 millions d'euros) ; les études pour l'adaptation des infrastructures d'accueil et de soutien à Toulon, Cherbourg et Brest en vue de la livraison des SNA BARRACUDA (20 millions d'euros) ; les opérations d'infrastructures nécessaires à l'accueil des véhicules blindés de combats d'infanterie (VBCI) à Clermont-Ferrand (19,46 millions d'euros) et l'adaptation des infrastructures nécessaires à l'accueil à Brest des frégates multi-missions (FREMM) (8,05 millions d'euros) qui commencent à sortir des chantiers de Lorient.

*b) Le logement familial*

S'agissant du logement familial, des crédits d'investissement sont inscrits à l'OS « infrastructure de la défense » :

- d'une part, pour la réalisation de logements familiaux et la conclusion et le renouvellement des conventions de réservations (22 millions d'euros en AE, 33,1 millions d'euros en CP) ;

- et d'autre part, pour le maintien en condition de logements domaniaux (15 millions d'euros en AE et 10,3 millions d'euros en CP).

Un complément de dotation sur cette politique sera fourni par l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique dans le cadre d'un fonds de concours à hauteur de 10 millions d'euros. Cet établissement public est intervenu à hauteur de 18 millions d'euros en 2012.

L'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) est un établissement public administratif, créé en 2007. Ces fonds sont alimentés par des cotisations obligatoires perçues sur des indemnités versées aux personnels militaires et à certains personnels civils et par les revenus des placements des réserves constituées au fil du temps depuis la création des fonds.

Aux termes de l'article R.3417-3 du code de la défense, l'EPFP a pour mission de :

1° verser aux personnels affiliés au fonds de prévoyance militaire ou au fonds de prévoyance de l'aéronautique ou à leurs ayants cause les allocations instituées par voie réglementaire ;

2° rassembler les moyens de financement de ces allocations et d'en diriger la gestion ;

3° participer au financement du logement des personnels militaires."

Depuis sa création, l'EPFP a développé un volet de ses activités dédié à l'intervention dans le domaine du logement des personnels militaires. Ces actions, subsidiaires à celles réalisées par le ministère de la défense, recouvrent divers champs :

- financement de prêts complémentaires d'accession à la propriété délivrés par l'Institution de gestion sociale des armées,

- prêts sur convention pour des projets immobiliers assortis de conventions de réservation,

- participation à des projets immobiliers via le dispositif d'usufruit locatif social.

Elles sont conduites dans le respect du plafond maximum de 300 millions d'euros prévu à cet effet dans le décret constitutif de l'établissement et de l'objectif global de rentabilité de la politique de placement et d'investissement de ses disponibilités financières.

C'est dans ce cadre que l'EPFP participe directement en 2012 et 2013 au financement des opérations immobilières conduites par le ministère de la défense au profit du logement de ses ressortissants. Cette contribution se traduira, en 2013, par un versement de 10 millions d'euros sur un fonds de concours ouvert à cet effet en cours de gestion (et rattaché au programme 212, sous-action 4-01 « Logement familial »). Ce versement représente une quote-part du résultat net de l'établissement au titre de l'exercice 2011, très largement constitué des produits financiers réalisés sur le placement de ses disponibilités. Il n'altère en rien par conséquent son capital qui demeure entièrement affecté à la couverture des risques en matière d'indemnisations des ayants droits.

Ces montants, qui peuvent paraître modestes, permettront de poursuivre l'adaptation du parc du ministère de la défense à la nouvelle carte militaire. Le nouveau plan de stationnement des armées a conduit dès 2009 à revoir les besoins en logements. Le ministère a défini, dans ce cadre, un objectif de rationalisation du parc reposant, d'une part, sur la vente des logements domaniaux ou la résiliation des conventions de réservation dans les zones où le ministère se désengage (nord et est) et, d'autre part, sur la réservation de nouveaux programmes dans les zones de densification (sud-est et sud-ouest) afin de préparer l'accueil des unités transférées.

Depuis 2009, 550 logements ont été vendus ou sont en cours de cession et il est prévu que d'ici 2016, près de 1 000 logements soient vendus.

L'adaptation du parc de logements aux restructurations s'est traduite par la réservation de 1 200 logements depuis 2009 dans les zones de densification et plus de 1 300 logements devraient encore l'être d'ici 2016.

L'impact budgétaire de ce mouvement n'a pas été précisément chiffré, néanmoins, il conduit à un accroissement des dépenses sous le double effet de l'annulation de conventions en cours (perte de l'apport), qui avait dans certains cas des durées trop importantes, d'une part, et du prix plus important des loyers sur les nouveaux sites plus attractifs (sud-est et sud-ouest), d'autre part.

#### ***B. ACTION 10 « RESTRUCTURATIONS » SOUS-ACTION « PLAN DE STATIONNEMENT »***

202,63 millions d'euros en AE et 208,62 millions d'euros en CP seront consacrés à la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement.

<i>En millions d'euros</i>	LFI 2012		PLF 2013			
	AE	CP	AE affectées	AE engagées hors TF	AE Total	CP
Créations d'infrastructures	143,67	157,20	49,11	5,46	54,57	56,20
Modifications d'infrastructures	215,51	235,80	96,40	49,66	146,06	150,42
Gardiennage des emprises libérées	2,00	2,00		2,00	2,00	2,00
Total	361,18	395,00	145,51	57,12	202,62	208,62

Les restructurations immobilières lancées depuis 2009 dans le cadre du nouveau plan de stationnement se poursuivent en 2013. Elles se traduisent par la dissolution ou le transfert sur des sites densifiés d'unités de l'armée de terre, de l'air, des services de santé et des essences, de la DGA et du SGA. Après un pic en 2010 et 2011, les crédits dédiés à l'adaptation fonctionnelle des sites densifiés poursuivent leur décroissance. En parallèle, les chantiers d'infrastructure liés à la rationalisation de la fonction soutien (groupement de soutien des bases de défense, service du commissariat des armées) se poursuivent. La diminution des crédits de paiement reflète aussi les décisions de « refroidissement » des autorisations d'engagement de l'été 2012. Cette politique risque de se poursuivre en 2014, vu la baisse du niveau des engagements inscrits pour 2013.

Restent programmés notamment le transfert du centre de renseignement Air (CRA) et le commandement des forces aériennes (CFA) au Mont-Verdun (10,8 millions d'euros), la création d'une plate-forme logistique à Orléans-Chanteau dans le cadre de la réorganisation du ravitaillement sanitaire (28,7 millions d'euros) ou encore la restructuration du quartier Rannes de Tours qui accueille les services de la direction du personnel militaire de la marine (6,3 millions d'euros), et la poursuite des travaux d'installation des groupements de soutien des bases de défense (11 millions d'euros)<sup>1</sup>.

#### **IV. LE PROJET BALARD**

Le regroupement des administrations centrales et des états-majors est pour une toute petite partie financé au titre de l'action 04 au sein de l'OS « infrastructures de défense » pour un montant de 13,3 millions d'euros en CP et 12,5 millions d'euros en AE. Il s'agit en effet de travaux annexes (6,4 millions d'euros en CP et 6,6 millions d'euros en AE) et de la

<sup>1</sup> Les opérations conduites en 2013 font l'objet d'une description exhaustive dans le PAP p.343

restructuration de la tour A (6,9 millions d'euros en CP et 5,4 millions d'euros en AE).

L'essentiel est porté par un partenariat public-privé PPP qui se traduira par une redevance annuelle de 154 millions d'euros à verser de 2014 à 2041.

Cette redevance aura vocation à s'inscrire dans l'action 11 « pilotage, soutien et communication » au sein de l'OS Fonctionnement et activités spécifiques. D'ores et déjà, sont inscrits d'une part, dans l'OB « prestations intellectuelles » des crédits d'études et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, telles que l'assistance au renforcement de la fonction financière ou l'assistance à la maîtrise d'ouvrage « déménagement » réalisée dans la perspective des mouvements de services attendus en 2014-2015, d'autre part dans l'OB « fonctionnement courant », et pour des montants qui sont devenus significatifs (35 millions d'euros en AE et 29,6 millions d'euros en CP), des crédits destinés à l'acquittement des redevances du contrat de partenariat à OPALE défense. Ces redevances portent sur la parcelle Est (phase 1 et 2) et sur des dépenses hors forfait.

Il convient d'y ajouter 1,94 million d'euros en AE inscrit au sein de l'action 05 « systèmes d'information, d'administration et de gestion » pour l'acquisition de prestations de conseils et d'accompagnement nécessaires pour la sécurisation du transfert et du déploiement des systèmes d'information existants dans le cadre du regroupement sur le site de Balard.

Dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2012, vos rapporteurs ont décrit dans ses grandes lignes l'économie de ce projet inédit, par son ampleur<sup>1</sup> et ses modalités de financement, dont le montant est estimé à 3,5 milliards d'euros constants HT et qui se traduira pour le budget de la défense par le versement d'une redevance annuelle constante de 154 millions d'euros TTC durant 27 ans, de 2014 à 2041. Il fait, en outre, l'objet d'une description détaillée dans le projet annuel de performances (p. 267 et suiv.) dans la rubrique « grands projets transversaux et projets contractualisés ». Vos rapporteurs souhaiteraient que cette rubrique renvoie plus explicitement aux crédits inscrits dans les différentes OS et OB au sein des actions concernées et qu'au sein de celles-ci, le montant des crédits fléchés « Balard » apparaisse clairement.

Le calendrier du chantier s'étend sur trois ans et demi. Dès août 2014, le chantier principal devrait être achevé, avec la fin des travaux de la parcelle Ouest et de la première tranche de la parcelle Est ; les opérations de levée des réserves, de prise de possession et de transfert s'échelonneront donc de juillet à décembre 2014. Entre-temps, en octobre 2014, la deuxième tranche de travaux de la parcelle Est aura débuté, pour s'achever en mai 2016.

Il convient de compléter cette information par quelques points d'actualité ou de préoccupation sur son déroulement.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/rap/a11-108-8/a11-108-88.html#toc53>

***A. LA RÉALISATION D'UNE OPÉRATION DE DÉPOLLUTION NON PRÉVUE EN COURS DE CHANTIER***

La dépollution des terrains de la parcelle Est avait été réalisée sur la base de diagnostics préalables mais, manifestement, à la suite de carottages, il est apparu des éléments qui n'avaient pas été pris en compte. La dépollution industrielle des terrains est aujourd'hui quasiment achevée. Elle a nécessité des travaux supplémentaires et un avenant au contrat dont le montant s'élève à 8,3 millions d'euros hors taxes qui ont été pris en charge par le ministère. Cette opération a légèrement retardé les travaux sur les parcelles destinées à accueillir les services du ministère. Toutefois, selon le secrétaire général pour l'administration du ministère, les travaux de construction se déroulent normalement, et on peut penser que les déménagements commenceront au début de l'année 2015.

***B. LA PERSISTANCE D'UN CONTENTIEUX AVEC LA VILLE DE PARIS QUI POURRAIT AVOIR DES CONSÉQUENCES GRAVES***

Des difficultés sont apparues entre le ministère de la défense et la ville de Paris. En effet, le plan local d'urbanisme (PLU) impose depuis 2005 une servitude pour l'installation d'un garage à bus situé à la Croix-Nivert et dont le déménagement est nécessaire pour permettre la réalisation de 450 logements. Afin de lever ce blocage, le préfet de Paris a donc dû avoir recours à la procédure de déclaration de projet prévue par le code de l'urbanisme et, malgré une délibération défavorable du Conseil de Paris, a le 17 février 2012 délivré des permis de construire pour les différents aspects du projet. La ville de Paris a déposé des recours devant le tribunal administratif, dont l'un porte sur la corne ouest où est prévue la construction d'immeubles de bureaux à but locatif. Le tribunal n'a pas encore statué. Le ministère a toutefois choisi de laisser les travaux de construction du ministère se poursuivre, tout en engageant des discussions avec la ville en vue de régler ce différend. En revanche, le contentieux porté devant le tribunal administratif de Paris bloque les travaux de la corne ouest et fait peser un double risque financier sur le projet dans son ensemble :

- d'une part, le risque de ne pas disposer, au plus tard en juin 2013, d'un engagement financier ferme de 220 millions d'euros de la part des investisseurs privés, ce qui nécessiterait une prise en charge par le budget de l'Etat<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> En effet, le projet de valorisation immobilière de la corne ouest, grâce à la construction, puis à la location d'immeubles de bureaux (90 000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre net) sur 60 ans, permet de réduire directement le montant à financer d'un montant de 220 millions d'euros. À défaut de cet apport, le recours à l'emprunt bancaire aurait entraîné un surcoût global net (emprunt et frais financiers) de 480 millions d'euros HT et 574 millions d'euros TTC. L'apport financier de la corne ouest est donc indispensable pour la réalisation de l'opération.

- d'autre part, le risque inhérent à l'impossibilité, du fait du recours, de fixer les taux d'intérêts, alors que le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt permettrait aujourd'hui de constater une économie de près de 200 millions d'euros au regard du contrat signé en mai 2011.

Sur ce sujet de la corne Ouest, les discussions se poursuivent entre le ministère de la défense, la ville de Paris, la RATP, Aéroport de Paris, le titulaire du contrat de partenariat et la préfecture de région pour rechercher une solution permettant la réalisation du projet de logements sociaux sur le site de la rue de la Croix-Nivert en relogant le garage à bus qui s'y trouve actuellement installé.

Vos rapporteurs encouragent les différents partenaires à parvenir rapidement à un accord permettant d'éviter des retards et des surcoûts inutiles dans la conduite du projet.

### ***C. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UNE DIRECTION DE SITE SOLIDE POUR ASSURER LA RÉCEPTION DES TRAVAUX ET CONSTATER TOUT AU LONG DU PARTENARIAT LA CONFORMITÉ D'EXÉCUTION DES PRESTATIONS***

Le projet Balard n'est pas une opération immobilière ordinaire, ni même une simple opération de crédit-bail. Il s'agit de la livraison et du fonctionnement d'un immeuble intelligent, associant la réalisation de travaux de construction, d'installation de réseaux et de systèmes d'information et de communication, de leur maintenance et la gestion de facilités et de services (du gardiennage à la restauration). Elle exige que l'administration se dote de la capacité technique, juridique et financière à assurer la réception de l'immeuble et de ses installations techniques, mais aussi de suivre au jour le jour l'exécution de l'ensemble des prestations et d'être en mesure de négocier intelligemment les clauses d'aménagement de la convention<sup>1</sup>, d'éviter toute dérive de coût et de faire respecter les clauses du PPP, que ce soit dans la phase de construction ou dans la phase d'entretien et de maintenance, laquelle est prévue pour durer jusqu'en 2041.

La faiblesse de l'investissement en personnel des services de l'Etat dans le suivi de ces contrats, comme d'ailleurs d'une façon générale dans le suivi des externalisations, est souvent la cause de leur mauvais fonctionnement. La Délégation pour le Regroupement des États-majors et des Services centraux de la Défense (DRESD) a vocation à disparaître une fois que la construction sera terminée. Une direction de site doit lui succéder. À titre d'exemple, pour un site de 3 500 personnes, le ministère de la défense britannique a constitué une équipe de 10 personnes de haut niveau chargées

---

<sup>1</sup> Les contrats d'entretien et de maintenance à la charge d'Opale font l'objet de réévaluations périodiques (trois ans pour le ménage ou cinq ans pour la restauration par exemple) et permettent à l'État de reprendre la main si les clauses du contrat ne sont pas respectées.

d'encadrer et de suivre l'évolution du partenariat. Le site Balard devrait regrouper près de 9 000 personnels et doit donc être encadré par une équipe plus étoffée possédant un haut niveau de compétences. A l'échelle d'un PPP comme Balard, ce serait une faute grave que de sous-dimensionner en nombre et en compétence la direction de site. Lors de son audition par votre commission, M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense a précisé : *« nous devons mettre en place une direction de site qui sera l'interlocuteur permanent du groupement, pendant toute la durée d'exécution du contrat, pour tous les dysfonctionnements. Nous avons pris la décision de mettre à sa tête une personne qui aura rang de sous-directeur d'administration centrale, d'y affecter une vingtaine de cadres à de très bon niveau et au-delà de ces compétences que l'on trouve au sein des administrations, de recruter quelques personnes qui ont une expérience de ce type de négociations du côté des prestataires »*<sup>1</sup>.

Le ministre a demandé un rapport conjoint à l'Inspection générale des finances (qui travaille par ailleurs à un rapport sur les PPP de manière générale) et au Contrôle général des armées (CGA) sur l'opération Balard. Les conclusions de ce rapport sont attendues d'ici la fin de l'année. Outre l'examen de la procédure et de la soutenabilité financière du projet, la mission d'inspection a été invitée à aborder la question de l'organisation du pilotage du contrat.

## **V. PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE**

Les dépenses d'infrastructures vont peser sur la prochaine LPM, car il va falloir réaliser des dépenses très importantes en raison de l'arrivée de nouveaux équipements comme les sous-marins nucléaires, mais aussi des travaux sur nos installations nucléaires des ports de Brest et Toulon et sur certaines bases aériennes.

Des coupes du niveau de celles opérées en 2012 et 2013 dans les autorisations d'engagement afin de reporter près de 750 millions d'euros d'opérations inscrites initialement en programmation ne peuvent pas être renouvelées chaque année. Il faudra veiller à ce que les tensions qu'engendrent sur les installations les reports successifs d'opérations d'infrastructures ne nuisent pas au maintien en condition opérationnelle de nos équipements, et à ce que le niveau des crédits reste suffisant pour ne pas compromettre l'accueil des équipements dont la livraison doit intervenir en 2013 et dans les années qui suivront. Pour autant, il est nécessaire de rechercher les voies et moyens d'une optimisation de la politique immobilière.

Une étude sur la rationalisation de la maintenance du parc immobilier du ministère mentionnée par M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc7>

l'administration lors de son audition devant votre commission<sup>1</sup>, considère que pour le maintien en l'état du patrimoine, il faudrait consacrer en 2012, 16,77 euros TTC par m<sup>2</sup>, soit 529 millions d'euros alors que le ministère ne consacre que 10,45 euros par m<sup>2</sup> soit 350 millions d'euros, toutes ressources confondues, c'est-à-dire les crédits d'entretien courant, 130 millions d'euros et les crédits destinés à la rémunération du personnel employé dans les régies (4 031 postes).

En l'état actuel, il faudrait autour de 1,5 milliard d'euros par an, or ce niveau est loin d'être atteint, ce qui conduit à réviser la politique suivie en ce domaine, en tout cas à l'étudier, le dernier rapport de la Cour des comptes y invitant d'ailleurs.

Au-delà de la maintenance des bâtiments, ce constat conduit le SGA à mener une réflexion sur la nécessité d'acquérir plutôt que de louer dans le cas des immeubles de bureaux non spécifiques. Faut-il faire cet investissement pour 25-30 ans alors que personne ne sait si les structures seront organisées de la même façon et avec les mêmes besoins à cette échéance ?

Dans un autre domaine plus prospectif, il y aurait lieu également de s'interroger sur le coût de l'immobilier technique prescrit par les cahiers des charges pour assurer la disponibilité et la durée de vie des armements. Or, lorsque ces matériels sont déployés en OPEX, ils sont loin de retrouver des conditions d'entreposage aussi sophistiquées que dans leurs lieux de stationnement ou de stockage sur le territoire national. Il y aurait lieu en tout cas d'intégrer cette question dans les réflexions de la DGA lors de la définition des programmes d'armement. Le coût des infrastructures entre dans le coût de revient de l'acquisition des systèmes d'armes et de leur maintien en condition opérationnel.

A défaut de crédits suffisants pour entretenir et améliorer le patrimoine, la révision du plan de stationnement risque de se poser à nouveau, ce qui est une décision très politique.

Il est souhaitable que les dépenses de politique immobilière, comme l'ensemble des crédits du ministère de la défense, fassent l'objet d'un réexamen dans le cadre de l'élaboration du nouveau Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale et de la future loi de programmation militaire 2014-2019 qui en résultera. Ces travaux devraient permettre de dimensionner les dépenses liées à la politique immobilière au niveau adéquat pour assurer la cohérence entre les contrats opérationnels et les moyens alloués.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc7>

### TITRE 3 : L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

L'action 10 « Restructurations » regroupe les crédits dédiés à la mise en œuvre et à l'accompagnement des restructurations décidées dans le cadre de la réforme du ministère de la défense.

Les mesures de réduction de format des armées et de concentration des forces en bases de défense ont un impact sur le territoire.

La réforme se traduit, entre 2008 et 2015, par la fermeture de 82 unités, dont 15 régiments, 10 bases aériennes, une base aéronavale et le retrait du service actif de 14 bâtiments de la marine nationale. Enfin, 47 unités auront été transférées dans le cadre des densifications.

Afin de réaliser ces restructurations et de les accompagner sur le plan social et sur le plan économique au niveau des territoires, des crédits ont été mis en place au sein du programme 212 et font l'objet d'une action spécifique.

en €	LFI 2012			PLF 2013			Évolution en %		
	Titre 2	Hors titre 2	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total
AE	115 015 429	433 614 458	548 629 887	90 317 405	267 698 860	358 016 265	-21,4	-37,2	-34,7
CP	115 015 429	445 471 439	560 486 868	90 317 405	241 472 531	331 789 936	-21,4	-45,8	-40,8

Pour 2013, la dotation de l'action 10 s'établit à 358 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 332 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants connaissent une baisse très marquée par rapport à 2012, de 53,2 % pour les autorisations d'engagement et de 65,9 % pour les crédits de paiement.

Elle comprend trois types d'actions qui sont, depuis cette année, regroupées en deux opérations stratégiques.

OS <i>en millions d'euros</i>	Titre 2	Hors Titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement et activités spécifiques		65,073	32,853	65,073	32,853
- <i>Accompagnement social</i>		4,778	4,778	4,778	4,778
- <i>Accompagnement économique</i>		60,295	28,075	60,295	28,075
Infrastructure de défense		202,626	208,620	202,626	208,620
Total action 10	90,317	267,699	241,473	358,016	331,790

Cette baisse correspondrait à un besoin tendancielle décroissant après le pic des réformes de 2010-2011. Elle traduit également la baisse des

crédits d'infrastructure anticipée dès l'été 2012 par le « refroidissement » des autorisations d'engagement. L'OS « infrastructure de défense » a fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la politique immobilière (voir p. 34), seuls l'accompagnement social et l'accompagnement économique feront l'objet de commentaires.

## I. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

L'accompagnement social des restructurations regroupe :

- les crédits de titre 2 (90,317 millions d'euros). Il s'agit des mesures d'aide au départ et à la mobilité des personnels civils.
- des crédits hors titre 2 relatifs à l'accompagnement des ressources humaines : action sociale en faveur du personnel civil, notamment en matière de logement (0,577 million d'euros), aide à la mobilité (2,721 millions d'euros) et formation (1,171 million d'euros). Ces crédits sont uniquement destinés au personnel civil du ministère et aux dépenses de reconversion des militaires. 0,309 million d'euros sont consacrés au paiement de frais de gestion à Pôle emploi qui assure désormais les prestations d'assurance-chômage auprès du personnel ressortissant du ministère de la défense.

### A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉPART ET À LA MOBILITÉ DES PERSONNELS CIVILS

Pas moins de dix dispositifs d'aide ont été mis en place, qu'il s'agisse d'indemniser les départs volontaires pour les agents<sup>1</sup> qui choisissent de quitter définitivement l'administration ou d'indemniser la mobilité des agents que la restructuration de leur organisme d'emploi oblige à une mutation géographique (et parfois de leur conjoint).

A ce titre, la consommation des crédits a souvent excédé en 2010 et 2011 les montants inscrits en loi de finances.

en millions d'€	Dépenses						
	LFI	Agents reclassés	IDV* et aide à la création d'entreprise	Mobilité et charges sociales	Indemnisation chômage	DADV**	Total
2010	58,72	5 670	52,03	39,36	17,53	0	108,92
2011	100,84	8 473	44,95	39,76	22,85	4,91	112,47
2012***	115,01	1 733	33,25	27,66	25,99	5,14	92,04

\* Indemnité de départ volontaire

\*\* Dispositif d'aide au départ volontaire au profit du personnel civil de recrutement local (Allemagne, Djibouti, Polynésie française, Sénégal)

\*\*\* Prévisions au 30 juin 2012

<sup>1</sup> Les ouvriers d'Etat quittant l'administration avec une indemnité de départ volontaire peuvent également bénéficier d'une allocation chômage pour une durée de trois ans.

Au total, près de 15 000 agents ont bénéficié de ces dispositifs. On assiste, en 2012, à une baisse de la consommation des crédits en raison de l'attrition du vivier, de l'impact du recul de l'âge légal de départ à la retraite et du contexte économique peu favorable.

	Montant moyen	Fourchette
IDV ouvriers de l'État	75 400 €	de 43 470 € à 91 470 €
IDV fonctionnaires	42 000 €	de 23 613 € à 120 584 €
Indemnisation de la mobilité toutes catégories confondues	20 000 €	de 8 300 €* à 32 836 €

\* mutation dans un établissement à une distance située entre 20 et 40 km sans changement de résidence familiale

Pour 2013, les crédits inscrits (90,317 millions d'euros) tiennent compte de l'inflexion constatée en 2012.

### **B. LES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE, DE FORMATION ET DE RECONVERSION**

S'agissant des crédits hors titre 2, il importe de distinguer les crédits d'action sociale, de formation et de reconversion.

#### **1. Les crédits d'action sociale**

Auparavant réservées au personnel civil, ces aides ont été étendues aux militaires. Elles visent à favoriser la mobilité et sont réservées aux agents concernés par un déplacement géographique.

Deux mesures sont prévues : une compensation du surcoût occasionné par l'acquisition d'un nouveau logement similaire à l'ancien (8 000 euros au maximum) ou une aide financière à la location accordée pendant six mois au maximum lorsque le loyer du nouveau logement est supérieur au loyer antérieur.

Ces aides, qui représentent 3,75 millions d'euros en loi de finances pour 2012, sont délivrées par le réseau social et payées au profit des agents concernés par l'IGeSA (institution de gestion sociale des armées). Le nombre de bénéficiaires est difficile à estimer car les agents disposent d'un délai de deux ans pour effectuer leur demande. Néanmoins on constate, depuis 2011, la faible consommation des crédits, ce qui justifie l'ajustement en 2013 du montant alloué à ces actions.

Le tableau ci-dessous récapitule le montant des crédits versés à l'IGeSA au titre des restructurations :

<i>en M €</i>	2010	2011	2012*	PLF 2013
LFI	8,73	12,06	3,75	0,58
Consommation	8,73	2,06	1,04	

\* prévision

## 2. La formation

L'objectif des actions engagées dans le cadre des restructurations est d'assurer au personnel civil une formation professionnelle d'adaptation au nouvel emploi au sein de la fonction publique ainsi qu'une formation pour réorientation professionnelle vers le secteur privé.

Le tableau ci-dessous récapitule la consommation des crédits versés à ce titre:

<i>en M€</i>	2010	2011	2012*	PLF 2013
LFI	2,00	2,21	1,97	1,17
Consommation	0,72	0,75	1,11	

\* *prévision*

Pour 2013, compte tenu de la faible consommation des crédits au cours des exercices antérieurs, la dotation est ramenée à 1,17 million d'euros.

## 3. La reconversion

Les crédits de reconversion et de réorientation professionnelle soutiennent l'accompagnement des militaires et des civils concernés par les mesures de restructuration et désirant se reconvertir. Ces mesures d'orientation, d'accompagnement, de formation et de réorientation professionnelle visent à faciliter leur retour à l'emploi prioritairement dans le secteur privé.

<i>en M€</i>		2011	2012*	PLF 2013
LFI		7,32	3,82	2,72
	Accompagnement	6,17	3,12	2,24
	Réorientation professionnelle	0,95	0,50	0,20
	Soutien du dispositif	0,20	0,20	0,28
Consommation		2,03	1,06	

\* *consommation au 31 juillet 2012*

La sous-consommation constatée a conduit à adapter la ressource aux besoins.

## II. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE

Les restructurations du ministère de la défense ont conduit à libérer 262 emprises et à quitter 26 communes. Dans le même temps, les transferts ont augmenté les effectifs dans 60 communes, soit l'équivalent de 17 000 emplois. La libération de surfaces s'élève à 2,2 millions de m<sup>2</sup> sur la période 2008-2015.

Si la réforme de la carte militaire a pu avoir des retombées positives dans certains endroits, elle a aussi occasionné un véritable traumatisme dans les communes touchées par des restructurations. Leur ampleur a nécessité la mise en place d'accompagnements adaptés.

## **A. LE DISPOSITIF**

Le dispositif d'accompagnement territorial des redéploiements prévu par la **circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008** vise à recréer un volume d'emplois et une activité économique dans la commune ou le bassin d'emploi concerné, selon une logique déconcentrée.

### **Circulaire du Premier ministre aux préfets en date du 25 juillet 2008**

Le Gouvernement est conscient que l'implantation parfois ancienne d'unités militaires dans certains territoires, en métropole comme outre-mer, représente un élément significatif de la démographie et de l'activité économique locale. Aussi a-t-il défini un plan ambitieux de redynamisation des territoires concernés pour recréer à terme un volume d'emploi et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations.

Ce plan comporte plusieurs instruments :

- des contrats de redynamisation de site de défense et des plans locaux de redynamisation que vous piloterez, en lien étroit avec les collectivités territoriales ;
- des modalités adaptées de cession des emprises militaires ;
- des mesures d'aide aux entreprises pour favoriser l'implantation de nouvelles activités dans les territoires concernés ;
- un important programme de délocalisation de services d'administration centrale, associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants ;
- la définition d'un plan « Grand Nord Est ».

### **1. Les outils : l'accompagnement économique à travers le FRED est piloté par la Délégation aux restructurations**

La mise en œuvre de cette politique d'accompagnement repose sur deux outils spécifiques au ministère de la défense.

#### *a) Le Fonds pour les Restructurations de la Défense (FRED)*

Il a été nécessaire de prévoir, au sein du budget de la défense, des crédits du titre 6 destinés à subventionner les entreprises ou les collectivités aidées dans le cadre de l'accompagnement économique des restructurations, et de les regrouper pour assurer un meilleur suivi au sein du FRED.

Le mécanisme de ce fonds avait déjà été utilisé pour les restructurations industrielles de la décennie 2000. Le FRED accompagnait notamment les sous-traitants des grands donneurs d'ordres industriels travaillant pour la DGA.

Ceci explique que les ressources du FRED inscrites en totalité sur le programme 212 soient réparties sur deux actions :

- l'action 03 regroupe les crédits nécessaires aux paiements des mesures d'accompagnement des restructurations antérieures à celles de juin 2008.
- l'action 10 regroupe, quant à elle, la totalité des crédits liés aux mesures d'accompagnement économique des restructurations décidées à l'été 2008.

*b) La Délégation aux restructurations (DAR)*

La DAR a été créée en 1991. Ses attributions ont été renouvelées par arrêté du ministre de la défense du 6 juin 2008. Il s'agit d'une petite structure de 28 personnes dont 12 en région. Elle participe, au sein du ministère de la défense ainsi qu'au niveau interministériel, à la préparation, au suivi et à l'accompagnement des décisions de restructuration des organismes du ministère de la défense. A ce titre, elle est chargée de mettre en œuvre les mesures de revitalisation économique destinées à accompagner les restructurations de défense.

La délégation à l'accompagnement des restructurations analyse les propositions de dissolution, création, transfert et réorganisation des unités et établissements élaborées par les états-majors, directions et services, évalue leur impact social et analyse leurs effets sur l'aménagement du territoire. Elle suit l'exécution des mesures et assure l'accompagnement économique et social des restructurations. A ce titre, elle effectue la préparation, la mise en œuvre et l'exécution des contrats de site ainsi que l'instruction des demandes de subvention des entreprises adressées au ministère de la défense dans le cadre du fonds pour les restructurations de la défense (FRED).

En liaison avec les structures du ministère en charge des questions relatives aux petites et moyennes entreprises, elle assure la synthèse des propositions d'accompagnement social et foncier des restructurations ; participe à l'expertise économique des territoires ainsi qu'à l'orientation et au conseil des petites et moyennes entreprises.

## **2. Un dispositif qui comprend des mesures fiscales et des mesures budgétaires**

Le Gouvernement a mis en place un plan de soutien aux territoires frappés par les restructurations :

- l'article 67 de la loi de finances pour 2009 prévoit, pour les communes les plus touchées - en pratique, les 24 faisant l'objet d'un « contrat de redynamisation de site de défense » (CRSD) - une possibilité d'acquisition pour un **euro symbolique** des immeubles abandonnés par le ministère de la défense ;

- l'article 173 de la même loi a créé un « **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** », devant

apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et dont l'article 58 prévoit qu'il le sera à hauteur de 10 millions d'euros en 2010, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

• le Gouvernement a annoncé un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **150 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont inscrits en loi de finances (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), et dont le volet fiscal et social correspond à l'article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

**Les principaux éléments financiers du plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**

*(en millions d'euros)*

	Base juridique	Présentation globale du plan	
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen
<b>Crédits budgétaires</b>		<b>320</b>	<b>46</b>
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	29
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	14
<i>Total métropole</i>		<i>300</i>	<i>43</i>
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		<i>225</i>	<i>32</i>
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		<i>75</i>	<i>11</i>
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		<i>20</i>	<i>3</i>
<b>Exonérations fiscales et sociales</b>		<b>735</b>	<b>105</b>
Mesure inspirée du « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	Article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008	490	70
Mesures inspirées des exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (« dispositif Warsmann »), instaurées par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006		245	35
<b>Total</b>		<b>1 055</b>	<b>151</b>

Sources : projet de loi de finances pour 2009 ; réponse au questionnaire budgétaire pour 2009 de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

Les crédits relatifs à l'accompagnement économique des restructurations sont principalement exécutés à travers deux dispositifs : les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) qui ont vocation à financer les projets prioritaires des territoires destinés à assurer les conditions de leur revitalisation économique. Ils relèvent d'une contractualisation au niveau local, sous l'animation et la coordination des préfets de région et de département.

Pour la période 2009-2015, une enveloppe de 320 millions d'euros (dont 20 millions d'euros pour l'outre-mer) est prévue pour les mesures d'accompagnement économique des restructurations à concurrence de deux tiers par le FRED (213 millions d'euros) et d'un tiers par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)<sup>1</sup>.

Cette dotation globale se répartit de la manière suivante :

- 24 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD), dont 2 outre-mer, pour les communes ou les zones d'emplois les plus fragilisées économiquement (enveloppe de 225 millions d'euros pour les CRSD métropolitains) ;

- 31 plans locaux de redynamisation (PLR), dont 2 dédoublés en 2 volets et 4 outre-mer, pour les communes touchées par un nombre significatif de départs (enveloppe de 75 millions d'euros pour les PLR métropolitains) ;

- 1 contrat de développement économique pour le site de Commercy.

Outre ces deux dispositifs principaux, le ministère de la défense participe à l'accompagnement économique des restructurations à travers, notamment, le versement de subventions dont les demandes sont adressées à la commission nationale du FRED.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement économique de restructurations, la commission nationale du FRED a depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 accordé 24,8 millions d'euros pour aider près de 200 entreprises s'implantant ou se développant dans les zones restructurées.

Des aides ont été accordées par la commission nationale du FRED à 94 entreprises en 2011 et 77 en 2012 (chiffre non définitif pour 2012). Les entreprises aidées relèvent de secteurs d'activité très variés.

Le point commun à toutes ces entreprises est qu'elles ont un projet de développement intégrant des créations d'emplois. La subvention accordée par la commission nationale contribue à la création de ces emplois, tout en rappelant que l'aide n'est concrètement versée que si l'emploi est effectivement créé, c'est-à-dire au vu des contrats de travail validés par les directions compétentes des préfectures.

---

<sup>1</sup> Pour l'Outre-mer, la part du FNADT est assurée par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

A ces chiffres, il convient d'ajouter deux subventions exceptionnelles du FRED pour Eurocopter (maintien de 730 emplois sur Dugny-le-Bourget) et pour Safran (création de 180 emplois à Commercy qui, par ailleurs, est l'objet d'un contrat de développement économique).

**B. LA MISE EN ŒUVRE**

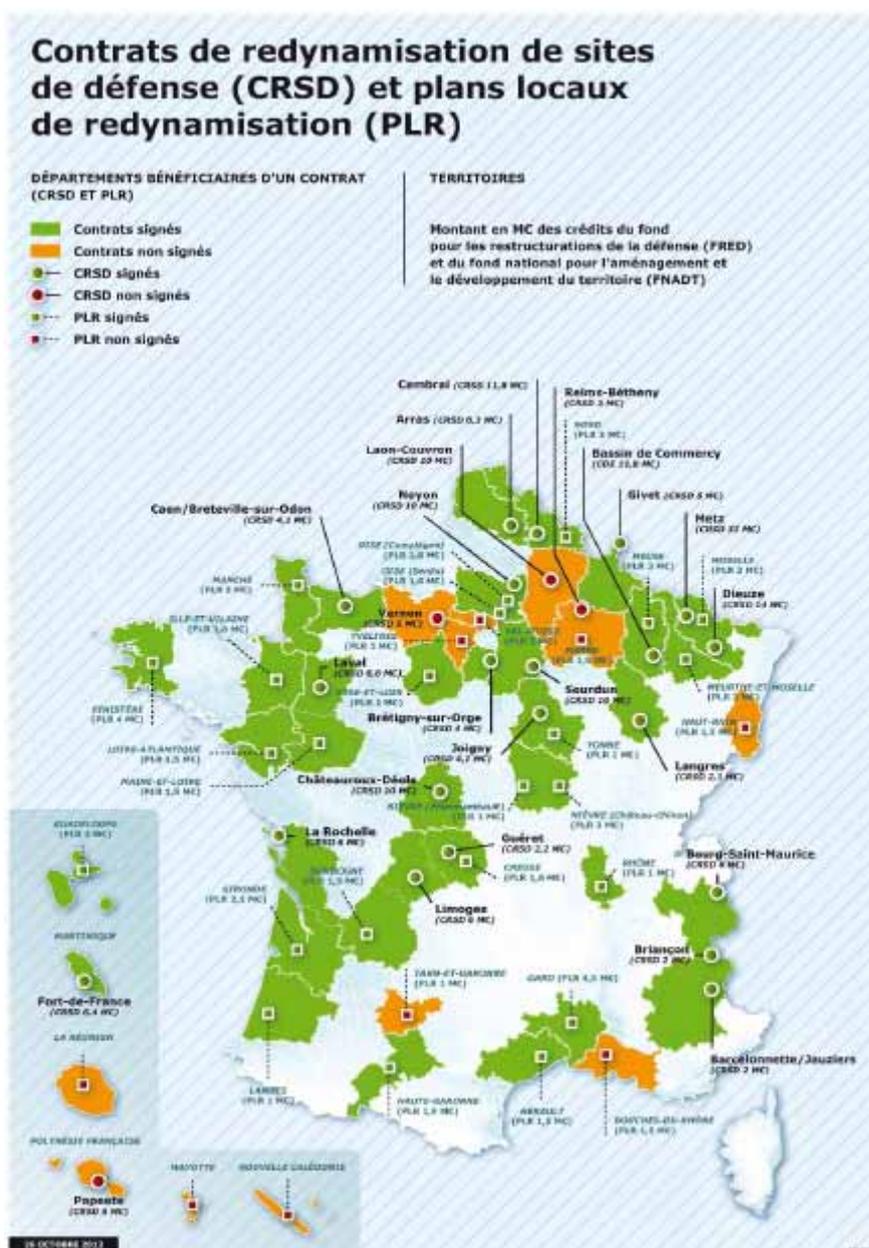
**1. Plus des 3/4 des contrats prévus en juillet 2008 ont été signés**

Au 24 octobre 2012, 45 contrats sur les 58 prévus ont été signés (dont 20 CRSD et 24 PLR) :

	2009	2010	2011	2012	Reste à signer
<b>CRSD</b>  <b>23</b>	<b>5</b> Givet (08) Arras (62) Barcelonnette (04) Provins-Sourdun (77) Briançon (05)	<b>3</b> Langres (52) Châteauroux-Déols (36) Metz (57)	<b>3</b> Cambrai (59) Joigny (89) Limoges (87)	<b>9</b> La Rochelle (17) Laval (53) Noyon (60) Dieuze (57) Fort-de-France Caen (14) Bourg-Saint-Maurice (73) Guéret (23) Brétigny-sur-Orge (91)	<b>4</b> Laon-Couvron (02), Vernon (27), Reims-Bétheny (51) et Papeete (Polynésie française).
<b>PLR</b>  <b>26</b>		<b>2</b> Nièvre (Partie 1 : Château-Chinon), Oise (Partie 1 : Compiègne)	<b>6</b> Creuse (La Courtine) Landes (Dax) Moselle (Bitche) Gard (Nîmes-Garons) Manche (Cherbourg) Nord (Valenciennes)	<b>16</b> Ille-et-Vilaine (Rennes) Meurthe et Moselle (Domgermain et Essey-les-Nancy) Gironde (Bordeaux) Rhône (Rillieux-la-Pape et Saint-Priest) Loire-Atlantique (Nantes) Meuse (Verdun) Haute-Garonne (Toulouse) Nièvre (partie 2 : Fourchambault), Finistère (Brest) Yonne (Saint-Florentin) Eure et loir (Chartres) Hérault (Montpellier) Dordogne (Bergerac) Oise (partie 2 : Senlis) Guadeloupe (Point-à-Pitre) Maine et Loire (Angers)	<b>9</b> Bouches-du-Rhône (Marseille), Haut-Rhin (Colmar), Tarn-et-Garonne (Montauban et Caylus), Val-d'Oise (Taverny), Marne (Châlons-en-Champagne), Yvelines (Rambouillet et Satory). la Réunion, la Nouvelle-Calédonie, et Mayotte.

<p><b>Contrat de développement économique</b></p>			<p>Bassin de Commercy (55)</p>		
---	--	--	--------------------------------	--	--

La carte ci-dessous synthétise l'état d'avancement des signatures des différents contrats au 26 octobre 2012 :



Au titre du FRED, le bilan financier de ces signatures est de 144,5 millions d'euros environ. En intégrant la part du financement en provenance du FNADT, le bilan financier de ces signatures représente un total de 216,8 millions d'euros dont 162,7 millions d'euros pour les CRSD et le CDE, et de 54,1 millions d'euros pour les PLR.

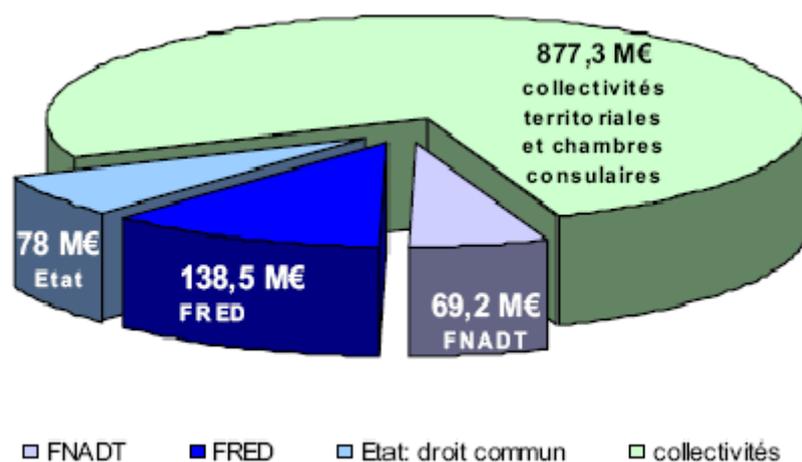
On remarquera également que le plus grand nombre de contrats et de plans ont été signés en 2012 : 25 sur 44.

## 2. Un effet de levier

L'objectif du dispositif consiste à mobiliser un ensemble de partenaires autour d'une logique de projet. Les crédits de l'État (FRED et FNADT) n'ont pas un caractère indemnitaire ou réparateur, ils sont destinés à soutenir des actions de redynamisation des territoires concernés. Dans leur rapport d'information sur les bases de défense<sup>1</sup>, les sénateurs Gilbert Roger et André Dulait ont mis en évidence la contribution importante des collectivités locales au dispositif puisque leur contribution représente 75 % du financement.

*« La répartition des dotations entre l'État et les collectivités territoriales fait apparaître une contribution très majoritaire de la part de ces dernières puisqu'elles couvrent au total **les trois quarts** de l'effort de reconversion économique. Au total, sur **1,1 milliard de crédits contractualisés**, l'État n'a apporté que **285 millions** ».*

### Contribution de l'État (25 %) et des collectivités locales (75 %) au financement des dispositifs de redynamisation



Source : délégation aux restructurations du ministère de la Défense

<sup>1</sup> Sénat n° 660 (2011-2012) : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-660-notice.html>

**C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES**

**« Accompagnement économique des restructurations » :  
consommation des crédits en 2011, prévisions de consommation pour 2012  
et perspectives pour 2013**

en millions d'euros	Exécution 2011		LFI 2012		Prévisions 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 3*</b>		<b>3,09</b>		<b>2,64</b>		<b>2,64</b>		<b>1,66</b>
<b>Action 10</b>	<b>34,23</b>	<b>8,95</b>	<b>62,35</b>	<b>30,39</b>	<b>62,35</b>	<b>30,39</b>	<b>60,3</b>	<b>28,07</b>
Diagnostics territoriaux	0,37	0,46	1	1	1	1	0,32	1
CRSD - PLR	16,90	4,95	45,15	18,42	45,15	18,42	55,8	17,38
Commission nationale-Forums	14,81	1,87	13	5,9	13	5,9	2	4,8
Pôles de compétitivité	2	1,64	2	2,59	2	2,59	2	1,22
CPER (2007-2013)	0,15	0,03	1,2	2,48	1,2	2,48	0,18	3,67
<b>TOTAL</b>	<b>34,23</b>	<b>12,04</b>	<b>62,35</b>	<b>33,03</b>	<b>62,35</b>	<b>33,03</b>	<b>60,3</b>	<b>29,73</b>

\* à compter du PLF 2013, l'action 3 sera fusionnée au sein d'une nouvelle action : l'action 11 « Pilotage, soutien et communication ». Celle-ci englobera, outre le périmètre actuel de l'action 3, celui des actions 1 « Direction et pilotage », 2 « Fonction de contrôle » et 9 « Communication ».

En 2012, sur les 62,35 millions d'euros d'AE portés par OB « Accompagnement des restructurations », 61,35 millions d'euros sont destinés aux entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités, et 1 million d'euros à des diagnostics territoriaux, ces crédits étant principalement engagés dans le cadre des CRSD et des PLR.

En 2013, l'ensemble des CRSD et des PLR prévus par la circulaire du Premier ministre devraient être signés. La dotation est en baisse de 2,3 millions d'euros par rapport à celle de 2012 en AE et de 12,3 millions d'euros en CP.

Sur les 60,3 millions d'euros d'AE prévus par le PLF 2013, 60 millions d'euros seront destinés aux entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités, et 0,3 million d'euros à des diagnostics territoriaux. Ces crédits seront principalement engagés dans le cadre des CRSD et des PLR.

		LFI 2012		PLF 2013	
		AE	CP	AE	CP
OB	Accompagnement des restructurations	62 352 400	40 389 381	60 295 276	28 074 947

## **D. PREMIER BILAN**

Dans leur rapport sur les bases de défense<sup>1</sup>, nos collègues Gilbert Roger et André Dulait ont produit un premier bilan de la mise en œuvre de ce dispositif. Si vos rapporteurs partagent assez largement leurs conclusions, ils souhaitent néanmoins en compléter la documentation et en tirer des enseignements pour l'avenir d'un dispositif spécifique.

### **1. Une utilisation hétérogène des crédits**

Ces dispositifs d'accompagnement territorial ont permis de financer des projets qui ont tous pour finalité de favoriser l'attractivité des territoires concernés, mais qui sont très divers dans leur nature :

- parcs industriels, de services ou d'artisanat (Arras, Sourdun) ;
- pôles de loisirs et de culture (Langres), de tourisme (Briançon) ;
- reconversion d'emprises militaires en internats d'excellence (Sourdun, Barcelonnette, Noyon), en logements pour personnes âgées (Givet) et pour étudiants (Arras) ou en logements en accession à la propriété (Briançon, Compiègne).

Plus curieusement à Metz, des financements ont été apportés au Centre Georges Pompidou ou au tramway, projets déjà en cours.

Les situations les plus complexes à gérer sont celles des bases aériennes, souvent éloignées des agglomérations, et celles des camps militaires situés dans des zones peu attractives. Il en va de même des projets importants de délocalisation ou de création de services de l'État. Les difficultés portent sur le volet relocalisation d'activités : à Metz, la relocalisation de 1 500 emplois, dont une partie de l'INSEE, reste difficile à mettre en œuvre ; à Compiègne, l'ONF a renoncé à un projet de délocalisation, ce qui a conduit à la négociation d'une rallonge budgétaire au contrat ; à Cambrai, le projet de CLIFA, qui devait créer 400 à 450 emplois a été abandonné.

Certaines actions permettent l'attribution d'aides directes aux entreprises se traduisant par l'octroi de subventions dans le cadre de commissions locales dans le cadre du CRSD ou du PLR. Au 1<sup>er</sup> octobre, 4 millions d'euros ont ainsi été attribués par la commission locale à près de 90 entreprises. L'idée, en faisant inscrire ces commissions locales dans les actions contractualisées des CRSD ou des PLR, était de pallier un des défauts des premiers contrats qui ne mettaient pas suffisamment l'accent sur les créations d'emplois (financement d'infrastructures par exemple).

Il semble que dans les derniers contrats, la DAR se soit montrée plus attentive à orienter les actions vers des créations d'emploi plus que vers le financement d'infrastructures.

---

<sup>1</sup> Sénat n° 660 (2011-2012) : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-660-notice.html>

## **2. Des difficultés qui obèrent le rythme de consommation des crédits**

L'obligation de dépollution, en fonction de l'usage futur du site, des emprises avant toute aliénation ou changement d'utilisation a été rappelée dans les développements concernant la politique immobilière (voir p. 55) comme les modalités particulières applicables aux cessions à l'euro symbolique où la charge revient à l'acquéreur.

Il importe donc que le projet de reconversion des emprises cessibles soit défini préalablement à la cession, sachant que, pour l'acquéreur, le montant de la dépollution et les délais de réalisation des travaux constituent des éléments centraux dans la définition du projet de réaménagement du site.

Vos rapporteurs estiment que l'articulation entre l'obligation de dépollution et la remise en valeur des terrains à travers les CRSD et les PLR constitue un frein important à la mise en œuvre des projets qui incluent une remise en valeur des emprises, ce qui est aussi l'un des objectifs recherchés. Il serait souhaitable qu'une évaluation de cette législation, à laquelle ils pourraient être associés, soit réalisée et que des solutions soient apportées pour réduire un phénomène de friches militaires qui obligent la défense à mobiliser des crédits de gardiennage et qui, pour les communes concernées, sont une source de difficultés.

## **3. La sous-consommation préoccupante des crédits**

Dans le rapport précité, MM. Roger et Dulait s'alarmaient de la sous-consommation des crédits contractualisés, ce qui montre la difficulté des territoires à faire démarrer les projets de reconversion.

Comme le montre le tableau des CRSD et PLR signés (voir p. 50), il faudra probablement 5 années pour que l'ensemble des instruments juridiques soient signés. Il fait apparaître également que plus de la moitié des CRSD et PLR signés l'ont été en 2012, soit 4 ans après le lancement de cette politique.

Les trois premières années ont essentiellement été les années de définition des projets et d'élaboration des CRSD/PLR entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les très nombreux porteurs des projets (plus de 500 actions) figurant dans les 45 contrats ont 3 ans (prorogeables à 5 ans) à compter de la signature de leur CRSD/PLR pour engager les subventions qui leur ont été attribuées.

Au-delà de la signature qui engage l'État, le rythme des inscriptions de crédits en AE et en CP s'étale sur la durée du contrat et les paiements ne sont appelés que lorsqu'au sein du projet les actions sont mises en œuvre. A ce jour, seuls 65,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été exécutés, dont plus de la moitié sur les dix premiers mois de 2012.

en M€	Exécution 2009		Exécution 2010		Exécution 2011		LFI 2012		Exécution 31/10/2012		Total exécuté de 2009 au 31/10/2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Diagnostics territoriaux (T3)(1)	0,2	0,6	0,8	0,5	0,4	0,5	1,0	1,0	0,3	0,5	1,8	2,1	0,3	1,0
CRSD - PLR	5,5	2,0	8,7	0,7	16,9	5,0	45,2	18,4	34,6	8,3	65,7	15,9	55,8	17,4
Commission nationale	1,3	0,3	4,6	1,1	14,8	1,9	13,0	5,9	11,3	5,3	32,0	8,6	2,0	4,8
Pôles de compétitivité	6,5	1,2	0,0	1,5	2,0	1,6	2,0	2,6	0,0	1,8	8,5	6,1	2,0	1,2
CPER (2007-2013)	2,4	0,0	2,3	0,1	0,2	0,0	1,2	2,5	0,0	0,1	4,9	0,2	0,2	3,7
<b>Action 10</b>	<b>15,9</b>	<b>4,1</b>	<b>16,3</b>	<b>3,9</b>	<b>34,2</b>	<b>9,0</b>	<b>62,4</b>	<b>30,4</b>	<b>46,3</b>	<b>15,9</b>	<b>112,8</b>	<b>32,9</b>	<b>60,3</b>	<b>28,1</b>

(1) Marché de diagnostics pour 2009 engagé sur la gestion 2008 d'ou CP > AE

Source : SGA/DAR

Les projets subventionnés sont de plus en plus nombreux à être lancés et la consommation du FRED devrait encore s'accélérer dans les prochaines années. Selon le ministère de la défense, les préfets, conseillés par la DATAR et la DAR, incitent régulièrement les élus à engager au plus tôt les subventions FRED qui leur ont été accordées. A une augmentation naturelle des engagements, à partir de 2013, devrait aussi s'ajouter une politique volontariste des élus, inquiets de se voir retirer leurs subventions s'ils ne les consomment pas rapidement.

Vos rapporteurs estiment que cette appréciation doit être nuancée en raison de la dégradation de la situation financière des collectivités locales, de la limitation de leurs capacités de financement et des normes auxquelles elles risquent de se voir soumises dans le cadre de la politique de redressement des comptes publics.

La mise en œuvre du plan d'accompagnement risque donc d'être plus longue que prévu et les engagements risquent de peser sur le budget de la défense à une période où le besoin de crédits pour le maintien d'un outil de défense opérationnel sera encore plus important. Vos rapporteurs rejoignent la préoccupation exprimée par leurs collègues Gilbert Roger et André Dulait qui s'inquiétaient « *de l'accumulation de ce retard, qui pourrait faire peser une lourde charge sur la fin de programmation* ».

#### 4. Des résultats encore peu tangibles

Selon les indications fournies par la délégation aux restructurations, **ces dispositifs auraient notamment permis la création de 2 000 emplois par plus de 200 entreprises soutenues dans le cadre de ces contrats.**

S'agissant des aides directes aux entreprises, 20,5 millions d'euros ont été accordés, pour la création de 3 470 emplois.

**Le plan d'accompagnement comportait un volet fiscal important puisqu'il était valorisé à hauteur de 735 millions d'euros, soit 70 % des engagements de l'État.** Dans le projet annuel de performances (p. 253), au titre des dépenses fiscales sur impôts d'Etat, figurent deux rubriques. La

première, relative à l'exonération du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration de la défense, n'est pas renseignée. La seconde relative au crédit d'impôt pour les micro-entreprises implantées en zone de restructuration de la défense (cotisation foncière des entreprises), chiffrée à 1 million d'euros. **Vos rapporteurs n'ont pu obtenir auprès de la DAR le moindre élément de suivi de la mise en œuvre de ces dispositifs et de leur effet.**

### *E. DES LEÇONS A TIRER ?*

L'engagement du ministère de la défense dans une politique d'accompagnement des restructurations n'était pas évident. On notera qu'en Allemagne et en Grande-Bretagne, les collectivités touchées par les restructurations ne bénéficient pas d'un tel accompagnement. La Cour des comptes dans son « Bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire » invitait le ministère de la défense à s'interroger sur les dépenses du FRED dont la logique relève de l'aménagement du territoire.

Sans doute, les armées constituent-elles un des acteurs majeurs de la vie économique et démographique des territoires où elles sont implantées, parfois de longue date, et se sentent-elles titulaires d'une obligation à leur égard dans le cadre de la refonte du plan de stationnement.

L'ampleur des restructurations a donc conduit à la mise en place d'accompagnements pour faciliter la transition des territoires vers de nouvelles dynamiques économiques et contribuer à la reconversion des emprises devenues inutiles. En s'astreignant à cette mission, le ministère de la défense a fait ce qu'aucun autre ministère ni aucune armée européenne n'a fait. Résultat d'une forte volonté politique, cet accompagnement est piloté au plus près par le ministère lui-même. Les enjeux en termes d'image lui ont paru considérables. Les difficultés liées à la spécificité des emprises (aliénation, pollution, cession...) ont justifié également son implication directe. A l'inverse de certaines entreprises, il a considéré de son devoir de ne pas laisser sans accompagnement les territoires dont il retirait des unités, c'est tout à son honneur.

Pour autant, s'il est utile, dans la perspective de renouvellement d'une opération de cette nature, de s'interroger sur la pertinence et l'optimisation des outils mis en œuvre, il est tout aussi indispensable de se poser la question de la place de la défense dans un tel dispositif d'accompagnement.

Qu'il soit permis à vos rapporteurs de formuler quelques questions iconoclastes pour inviter à la réflexion et nourrir le débat.

La défense dispose-t-elle véritablement de la capacité de pilotage de cette politique ? Le fait que la DAR soit tenue dans l'ignorance de l'exécution du volet fiscal du plan d'accompagnement économique des restructurations témoigne du cloisonnement des processus de décision. N'est-ce pas faire cohabiter des dispositifs complexes, multiplier les circuits de décisions et, au

final, réduire l'efficacité de la politique mise en œuvre. Est-ce se donner la capacité de piloter de façon globale la redynamisation d'un territoire ?

La défense est-elle la mieux armée pour conduire une politique d'aménagement du territoire, alors qu'existe une administration spécialisée, la DATAR, dont c'est le cœur de métier et qui dispose des outils nécessaires ?

## TITRE 4 : LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES

Les politiques de ressources humaines conduites au niveau ministériel voient leurs crédits regroupés dans l'action 06 « Politiques des ressources humaines ». Dotée de 496,50 millions d'euros en AE et en CP, elle comprend deux sous-actions « reconversions » d'une part, et « action sociale et autres politiques de ressources humaines » d'autre part.

14,1 % des crédits du programme 212 sont consacrés à cette action.

<i>En millions d'euros</i>	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>évolution en %</b>
<b>Politique des ressources humaines</b>	505,18	496,50	- 1,7
<i>Reconversion</i>	175,01	179,17	+ 2,4
<i>Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	330,17	317,33	- 3,9

Pour 2013, les crédits s'élèvent à 496,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une diminution de 8,7 millions d'euros par rapport à 2012. Cette baisse résulte de diverses mesures d'économie, portant principalement sur l'action sociale.

Les dépenses de personnel constituent la part la plus importante des crédits de cette action.

<i>En millions d'euros</i>	<b>Titre 2 dépenses de personnel</b>	<b>Titre 3 dépenses de fonctionnement</b>	<b>Titre 4 dépenses d'investissement</b>	<b>Total</b>	<b>FDC et ADP attendus</b>
<b>Politique des ressources humaines</b>	389,17	106,62	0,70	496,50	1,86
<i>Reconversion</i>	159,29	19,28	0,60	179,17	
<i>Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	229,89	87,34	0,10	317,33	1,86

En complément de ces dispositifs, il convient de rappeler que des crédits figurent également dans l'action 10 « restructurations » au titre de l'accompagnement social pour un montant (hors titre 2) de 4,7 millions d'euros.

## **I. LA SOUS-ACTION 03 « RECONVERSION »**

### ***A. LA MISSION***

Cette sous-action est le support de la politique de reconversion des personnels militaires.

Chaque année, les forces armées organisent le retour à la vie civile de près de 23 000 militaires (hors gendarmerie). La reconversion constitue un axe majeur de la politique des ressources humaines du ministère de la défense. Elle est un levier essentiel pour le recrutement et participe à l'attractivité des armées. Le besoin de reclassement induit par les réorganisations se traduit par un engagement sans précédent. L'agence de reconversion de la défense, dénommée « Défense mobilité », a été mise en place afin de renforcer l'efficacité globale de la reconversion.

Deux types de prestations de reconversion sont délivrés par l'agence :

- les prestations d'orientation, individuelles et collectives, accessibles à l'ensemble des militaires quelle que soit leur durée de service (8 713 prestations délivrées en 2011) ;

- les prestations d'accompagnement, accessibles aux militaires ayant effectué plus de quatre ans de service militaire (14 381 ayants droit en 2011). Elles sont réparties en deux catégories : d'une part les prestations d'accompagnement direct vers l'emploi (9 179 prestations en 2011), d'autre part les prestations de formation professionnelle (3 754 prestations en 2011). Pour suivre ce parcours de formation professionnelle, 3 603 militaires se sont vus accorder un congé de reconversion.

L'agence « Défense mobilité » guide les candidats à la reconversion, tout au long de leur parcours, vers la recherche d'un emploi dans les secteurs privé ou public, de façon individualisée et personnalisée. Ainsi, près de 9 015 militaires ont été reclassés en 2011 dans le secteur privé et 2 075 dans les fonctions publiques. Outre les procédures de droit commun (détachement, concours internes et externes, contrats), des procédures particulières de recrutement dans les fonctions publiques sont offertes aux militaires par les articles L 4139-2 et l'article L 4139-3 du code de la défense.

### ***B. LES CRÉDITS***

La sous-action « Reconversion » regroupe, hors titre 2 :

- les crédits destinés au financement des prestations de reconversion délivrés par Défense mobilité au profit des militaires quittant les armées à l'exclusion de ceux concernés par les restructurations pour lesquels des crédits spécifiques sont inscrits à l'action 10 « restructurations » dans le cadre de la politique d'accompagnement social (voir p. 43) pour 12,45 millions d'euros.

- les crédits destinés au soutien à l'activité de reconversion (communication, documentation, organisation du « Forum Emploi », frais de déplacement...) qui couvrent l'essentiel du fonctionnement de l'agence pour 5 millions d'euros.

- les crédits destinés à l'équipement et aux activités de formation du centre militaire de formation professionnelle, implanté à Fontenay-le-Comte et rattaché à l'agence pour 1 million d'euros environ.

- les crédits destinés au paiement à Pôle Emploi des frais de gestion du chômage des anciens ressortissants du ministère (hors personnels civils dont le chômage est dû au titre des restructurations) pour 1,2 million d'euros.

Les crédits de cette sous-action connaissent une baisse de 0,4 million d'euros par rapport à 2012 qui s'explique pour l'essentiel par des mesures d'économies portant sur la formation professionnelle (pour 2,2 millions d'euros).

### ***C. OBJECTIF ET INDICATEURS : L'ACCÈS À L'EMPLOI DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DU PERSONNEL MILITAIRE***

La reconversion du personnel militaire constitue un des éléments de l'objectif n° 5 « améliorer l'accès à l'emploi en maîtrisant les coûts » exposé dans le programme annuel de performances. Les objectifs fixés à l'agence « Défense mobilité », mesurés par deux indicateurs, visent à améliorer le taux d'emploi tout en maîtrisant les coûts.

L'objectif de reclassement des militaires fixé à 75 % a pu être atteint en 2011 pour la première fois. Cette performance a été réalisée malgré le contexte de crise économique qui fragilise le reclassement des moins diplômés et des plus jeunes et alors même que le volume des départs restera à un niveau soutenu pendant la période de réforme du ministère. Pour atteindre son objectif, l'agence « Défense mobilité » dispose de plusieurs leviers :

- l'intensification des partenariats avec les entreprises,
- le renforcement des actions en matière de lutte contre le chômage des anciens militaires par un partenariat avec Pôle emploi,
- le développement de la certification professionnelle et de la validation des acquis de l'expérience pour accroître l'employabilité du personnel.

Depuis 2012, le nouveau dispositif juridique a assoupli les règles d'exécution des congés de reconversion et facilite la création d'entreprise.

La conjoncture actuelle ne permet pas d'envisager une cible 2015 plus ambitieuse (75 %).

Les coûts prévisionnels, souvent supérieurs à 5 000 euros par personne, dépassent les prévisions depuis 2011. Ceci s'explique notamment par :

- le doublement, à partir de 2012, de la prise en charge des cycles d'enseignement se répercutant sur le budget de la formation professionnelle ;
- les efforts effectués pour professionnaliser le personnel de l'agence entraînant une augmentation temporaire des coûts de formation interne ;
- les investissements destinés au centre militaire de formation professionnelle (CMP) de Fontenay-le-Comte ;
- l'augmentation de la cotisation CAS Pensions.

## **II. LA NOUVELLE SOUS-ACTION 04 « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES »**

### ***A. LES MISSIONS***

Cette sous-action rassemble les crédits consacrés à l'action sociale du ministère, à la politique de formation de son personnel civil, ainsi qu'à la couverture de frais de gestion. C'est pour compenser, par des mesures de cohésion sociale, les obligations professionnelles spécifiques de ses agents (mobilité, disponibilité, durée réduite des carrières militaires, stationnement dans des garnisons isolées et peu favorisées) que le ministère de la défense met en œuvre une politique sociale en complément des dispositifs gouvernementaux de droit commun. Cette politique, qui témoigne de la solidarité de la Nation à l'égard des personnels touchés par les accidents de la vie, est aussi un moyen de renforcer l'attractivité des métiers des personnels civils et militaires.

Pour la mettre en œuvre, la direction des ressources humaines du ministère s'appuie sur un réseau interne et sur un opérateur, l'IGeSA (institution de gestion sociale des armées). Les missions de cet établissement public industriel et commercial se divisent en trois catégories : la gestion des établissements sociaux (centres de vacances, établissements familiaux, crèches, maisons d'enfants), l'instruction et le paiement de prestations sociales (prêts et secours, aide-ménagère à domicile, aide à l'éducation, etc.) et l'accompagnement social des restructurations visant à aider les agents à financer leur nouveau logement.

### ***B. LES CRÉDITS***

Avec 78,4 millions d'euros, le budget de l'action sociale constitue la part principale de cette sous-action. L'action sociale interministérielle représente 10 % de l'ensemble, le spécifique « défense » 90 %.

Cette sous-action regroupe également différentes actions en faveur des personnels civils en matière de formation pour l'adaptation à l'emploi, le maintien dans l'emploi et l'insertion des personnes handicapées pour 9 millions d'euros, ainsi que les crédits versés pour la gestion du fonds des rentes accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (0,6 million d'euros).

L'évolution des dépenses entre 2012 et 2013 tient notamment à la baisse de 13,8 millions d'euros de la subvention versée à l'Institution de gestion sociale des armées (IGeSA) qui est réduite à 41,6 millions d'euros. Cette baisse de plus de 20 % intervient après plusieurs autres. En quatre ans, la subvention à l'IGeSA aura été réduite de plus de 40 %.

Le contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'établissement demande à l'institution de développer ses ressources propres et d'optimiser sa gestion. Cela s'est traduit par la fermeture d'établissements, la maîtrise de sa masse salariale et une augmentation sensible du prix de ses prestations.

Néanmoins, sont préservées les actions destinées :

- à l'accueil des jeunes enfants, outil majeur de fidélisation du personnel et d'accompagnement des mobilités, dont l'axe principal vise l'ouverture d'établissements de garde de jeunes enfants propres à la défense et gérés par l'institution de gestion sociale des armées (deux structures multi-accueil en région parisienne et un établissement en province) ;
- à la protection sociale complémentaire (18 millions d'euros) ;
- au soutien psychologique des familles des militaires stationnés en opération extérieure en Afghanistan (1 million d'euros) ;
- et à la politique en faveur des personnes handicapées (5 millions d'euros).

La Cour des comptes, dans son rapport sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, s'inquiétait de la progression des charges d'action sociale qui *« ont augmenté de 27 % en 2 ans, bien que dans le même temps les effectifs du ministère aient diminué de 6 %. Une diminution de 6 % de ces dépenses sur une base 2009, en cohérence avec la baisse des effectifs effectuée depuis, aurait conduit à une économie de 29 millions d'euros en 2011. »* Le ministère de la défense a expliqué l'évolution des dépenses de 2009 à 2011 par l'inscription progressive d'une dotation de 18 millions d'euros au titre de la protection sociale complémentaire (5 millions d'euros en 2010 pour la protection sociale du personnel civil complétés de 13 millions d'euros en 2011 pour la protection sociale du personnel militaire). La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a en effet autorisé le versement d'une subvention à des organismes de référence désignés au terme d'une procédure de mise en concurrence.

**Au-delà de cette explication, vos rapporteurs considèrent que l'effet mécanique des baisses d'effectifs sur l'évolution du budget ne doit**

**pas être nécessairement le ratio ultime de la bonne gestion d'une politique d'action sociale. En effet, les réorganisations peuvent susciter des besoins supplémentaires (création de crèches par exemple dans les nouvelles bases de défense, mise en place de système d'avances et de secours pour pallier les conséquences du dysfonctionnement temporaire d'un système de paie...) et dès lors une augmentation des crédits nécessaires.**

### ***C. OBJECTIFS ET INDICATEURS***

#### **1. Action sociale : assurer sa mise en œuvre dans les meilleurs délais**

Cet objectif n° 4 exposé dans le projet annuel de performances pour le programme 212 vise à l'amélioration de la qualité du service rendu aux ressortissants. Il lui est associé un indicateur qui mesure les délais de paiement des prestations financières délivrées et qui se décompose en fonction des deux principaux types de secours délivrés par la chaîne sociale :

- les secours urgents (< 1 500 euros) délivrés sur décision soit par les échelons sociaux d'encadrement et de délivrance des prestations sociales ou les pôles ministériels d'action sociale, soit par les directions locales d'action sociale de la gendarmerie nationale ou les échelons sociaux interarmées. Ils représentent près du quart des aides accordées ;

- les secours aux ressortissants (< 1 500 euros) décidés par des commissions restreintes, lesquels représentent 80 % de la totalité des secours accordés.

A l'issue de la réorganisation de l'action sociale, l'année 2013 se caractérisera par :

- la mise en œuvre de nouvelles modalités de fonctionnement des commissions restreintes consécutivement à la nouvelle cartographie des comités sociaux ;

- l'utilisation d'un nouveau système d'information de l'action sociale (S.I.A.S.), lequel permettra notamment de réduire les délais administratifs de traitement des dossiers.

Si les actions entreprises par la sous-direction de l'action sociale ont permis une nette amélioration des délais sur la période 2006-2011, la marge de progression étant très réduite, c'est la stabilisation des délais au niveau atteint en 2012 qui est visée, soit 90 % pour les secours urgents à délivrer en moins de 14 jours et 80 % pour les autres secours à délivrer en moins de 21 jours.

## **2. Insertion et maintien dans l'emploi des personnes handicapées**

Le ministère de la défense s'est mobilisé depuis plusieurs années pour se mettre en conformité avec l'impératif de 6 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi fixé par la loi du 10 juillet 1987.

Le respect de cette obligation constitue la seconde composante de l'objectif n° 5 du projet annuel de performances « améliorer l'accès à l'emploi en maîtrisant les coûts ». Les bilans de recrutement effectués entre 2001 et 2009 recensent près de 1 450 travailleurs handicapés. L'attention se porte désormais sur une amélioration à la fois quantitative et qualitative du recrutement.

L'ambition de cette politique serait d'atteindre un taux des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de 7,03 % à l'horizon 2015. L'objectif pour 2013 a été établi à 6,59 % (la prévision actualisée pour 2012 est de 6,33 %).

## TITRE 5 – ACTION PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION

Absorbant 18,6 % des crédits du programme 212 et 44,7 % des emplois, la nouvelle action 11 « Pilotage, soutien et communication » reprend l'intégralité des périmètres des anciennes actions 1 « Direction et pilotage », 2 « Fonction de contrôle », 3 « Gestion centrale et organismes extérieurs » et 9 « Communication ».

*en millions d'euros*

	2012			2013				
	Titre 2	Hors titre 2	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus	Total
<b>AE</b>	342,67	250,87	593,54	381,66	271,27	652,93	1,81	654,74
<b>CP</b>	342,67	308,15	650,82	381,66	310,17	691,83	1,81	693,60

Sa dotation pour 2013 s'élève à 654,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 693,6 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la somme des montants inscrits en 2012 au titre des actions antérieures, l'augmentation des crédits est significative : ils progressent de 61,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 42,9 millions d'euros en crédits de paiement.

### I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Cette progression résulte pour l'essentiel du titre 2 qui progresse de 38,99 millions d'euros (+11,3 %) et absorbe 95 % de l'augmentation en crédits de paiement et 65 % de l'augmentation en autorisations d'engagement. Cette progression est la conséquence :

- pour 30 millions d'euros au titre de la contribution au CAS Pensions, conséquence de l'évolution des taux qui passent de 68,92 % à 74,6 % pour les civils et de 121,55 % à 126,07 % pour les militaires ;

- pour 14 millions d'euros au titre de la rémunération des agents transférés : + 254 ETPT sur cette action (voir introduction p. 13) ;

- par ailleurs, le solde des économies (baisse des effectifs, mesures d'économies 2013) et des mesures catégorielles se traduit par une baisse des crédits de 6 millions d'euros.

## II. LES CRÉDITS (HORS TITRE 2)

D'un montant de 271,27 millions d'euros en AE et de 310,17 millions d'euros en CP, ils sont répartis entre deux opérations stratégiques, la première concerne « le fonctionnement et les activités spécifiques », la seconde « dissuasion », les crédits d'études demandées par le délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et les installations intéressant la défense (DSND).

L'augmentation observée (+ 24 millions d'euros en AE et + 4 millions d'euros en CP) résulte, pour une large part, de la levée de l'option d'achat sur le marché de véhicules légers de la gamme commerciale dans le cadre de la reprise du parc en gestion patrimoniale et de la montée en charge des crédits du contrat de partenariat public-privé de l'Etat relatif au regroupement des états-majors et de l'administration centrale sur le site de Balard.

### *A. L'OS « FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES »*

Les crédits (306,18 millions d'euros en CP et 267,28 millions d'euros en AE) sont répartis entre 17 opérations budgétaires (OB). Vos rapporteurs s'attacheront à commenter les principales d'entre elles, celles dont le montant excède 20 millions d'euros.

#### **1. L'OB fonctionnement courant**

Dotées de 106,48 millions d'euros en CP et 68,711 en AE, cette opération progresse de 18 millions d'euros par rapport à 2012. Les 3/4 de cette opération concernent les dépenses suivantes :

##### *a) Les crédits destinés à l'achat, la location et l'entretien des véhicules*

Il s'agit des crédits relatifs :

- au marché des véhicules légers de la gamme commerciale (VLGC) pour 42,13 millions d'euros<sup>1</sup>, marché d'externalisation mis en place en 2006 ;

- à la levée d'option d'achat dès 2013 sur une partie du parc des véhicules de service pour 17,58 millions d'euros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de données nettes après remboursement par les armées, directions et services bénéficiaires hors programme 212, évalués à 4,6 millions d'euros

<sup>2</sup> Il s'agit de données nettes après minoration des remboursements obtenus de la part des armées, directions et services bénéficiaires hors programme 212, au titre des véhicules de fonction acquis à leur profit en 2012 par le SPAC via le marché UGAP

La gestion 2013 est marquée par les premières opérations simultanées de restitution et de levées d'option d'achat (LOA) d'une partie du parc des véhicules légers de la gamme commerciale (VLGC) actuellement en circulation dans le cadre du marché de location/maintenance avec option d'achat signé en 2006 avec le titulaire *GE Fleet*, lequel doit s'achever en août 2014.

Étalées entre 2013 et 2014, ces opérations concomitantes ramèneront, à fin 2014, le parc actuel des VLGC du ministère de la défense à 13 000 véhicules (contre 16 500 environ en 2012), en essayant de faire principalement porter l'effort sur les administrations centrales et d'en limiter l'impact sur les bases de défense.

Parallèlement, elles conduiront à modifier la gestion actuelle de ce parc en le faisant basculer d'une gestion locative à une gestion patrimoniale. Cependant, la maintenance et la gestion de la sinistralité continueront d'être externalisées dans le cadre d'un marché passé par l'UGAP pour un parc interministériel de 60 000 véhicules, en raison de la performance de ses tarifs.

Entre 2013 et 2014, deux types de gestion coexisteront au titre du parc de VLGC, la gestion locative étant la plus importante en 2013 avant que le rapport ne s'inverse progressivement en 2014 au profit de la gestion patrimoniale, cette dernière devenant exclusive au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

- à la maintenance et à l'entretien des véhicules détenus en gestion patrimoniale (2,20 millions d'euros) et à l'acquisition de véhicules (1,1 million d'euros).

*b) Les crédits du contrat de partenariat public-privé de l'État relatif au regroupement des états-majors et de l'administration centrale sur le site de Balard*

À ce titre, le projet annuel de performances pour 2013 de la mission « Défense » prévoit des dépenses de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ces dépenses correspondent aux redevances prévues par le contrat de PPP conclu avec le groupement OPALE défense pour la parcelle Est. Il convient d'y ajouter des crédits d'études et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour un montant de 4 millions d'euros. Les développements relatifs au projet Balard sont inclus dans la partie concernant la politique immobilière (voir p. 35).

*c) Autres dépenses de fonctionnements courants*

Parmi lesquelles l'approvisionnement et le maintien en condition des matériels télématiques, informatique et bureautique (4,96 millions d'euros) et les dépenses de télécommunication pour 3,16 millions d'euros.

## 2. L'OB subventions et transferts

Sous cette rubrique, on trouve les subventions versées aux opérateurs suivants :

### *a) Le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)*

Trois subventions sont versées au CEA pour un montant de 7,3 millions d'euros (7,2 en 2012) :

- au titre du remboursement des dépenses de l'autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND) avancées pour le soutien du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND) : coûts d'hébergement et charges liées, salaires des personnels du CEA mis à disposition) ;

- en contrepartie de son soutien à la direction déléguée, en charge de la mise en œuvre effective du contrôle gouvernemental de la chaîne de sécurité de la dissuasion nucléaire (DDCG) ;

- en compensation de sa mission dans la gestion patrimoniale des matières nucléaires intéressant la défense.

### *b) L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)*

Cet établissement public administratif assure trois missions principales :

- réaliser des reportages d'actualité intéressant le ministère de la défense en vue d'une exploitation immédiate à la télévision ou sur internet, comme la couverture des OPEX (équipe permanente en Afghanistan, lutte contre la piraterie maritime...). Ces reportages nourrissent le fond d'archives accessibles aux professionnels de l'image et au public ;

- réaliser des supports audiovisuels, multimédias ou écrits nécessaires à la politique de communication de la défense et au profit d'autres organismes ou personnes privées dont l'action intéresse la défense ;

- conserver et valoriser les images d'archives de la défense (plus de quatre millions de photographies et 23 000 films). Cette activité se traduit par l'édition de livres historiques et par la production de documentaires diffusés à la télévision et commercialisés sous forme de DVD.

Les subventions pour charges de service public versées à l'ECPAD s'élèvent à 18,85 millions d'euros pour 2013 (contre 19,02 en 2012). Les ressources propres de l'établissement se montent à 3,4 millions d'euros.

*c) Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)*

Cet établissement public assure la connaissance et la maîtrise de l'environnement physique marin dans lequel se déploient les activités militaires et civiles. Il reçoit une subvention pour charges de service public qui s'élève à 42,6 millions d'euros.

Auparavant service de la marine nationale, le SHOM a été transformé en établissement public à caractère administratif (EPA) par le décret n° 2007-800 du 11 mai 2007. Sa tutelle a été confiée au SGA.

Le SHOM assure trois missions principales :

- service hydrographique national pour les espaces maritimes français et les zones placées sous la responsabilité cartographique de la France, notamment par la mise au point des cartes électroniques de navigation pour répondre aux obligations fixées par l'organisation maritime internationale d'une part, la mise en œuvre d'un plan d'action volontariste pour inverser le phénomène de hausse continue de l'âge moyen des cartes marines françaises du SHOM, d'autre part ;

- soutien de la défense en hydrographie, océanographie et météorologie militaires afin de satisfaire les besoins croissants de connaissances au profit de la force océanique stratégique et du groupe aéronaval, mais aussi pour une maîtrise accrue de la zone côtière et littorale dans le cadre des OPEX ;

- soutien des politiques publiques maritimes et littorales afin de construire, sur la base des outils et méthodes développés pour les deux premières missions, une offre reconnue et pérenne des données les plus partagées sous forme de produits et services aisément accessibles, utilisables et bénéficiant d'un entretien régulier.

Outre la subvention pour charges de service public (42,48 millions d'euros en 2012 et 42,26 millions d'euros en 2013), le SHOM dispose de ressources propres (10,84 millions d'euros en 2012) apportées par conventions ou contrats par la DGA ou par les ministères, collectivités territoriales ou établissements en charge des politiques publiques maritimes et littorales ou enfin provenant des ventes de produits et de prestations.

Le plafond d'emplois de cet opérateur est de 538 ETP, dont 25 hors plafond (et donc financés par des ressources propres). Il connaît en 2013 un ajustement à la baisse (- 5 ETP sous plafond).

Le nouveau COP (contrat d'objectifs et de performances) du SHOM couvrant la période 2013-2016 présenté au conseil d'administration à la fin du mois d'octobre et qui devrait être signé d'ici la fin de l'année fixe les orientations suivantes :

- renforcer la position du SHOM en tant qu'opérateur national pour l'acquisition et la diffusion de données de référence ;

- conduire en priorité les missions de soutien opérationnelles des forces armées et d'hydrographie nationale ;
- être un acteur majeur de la définition et de la mise en œuvre d'une véritable politique hydrographique européenne, ainsi que des politiques publiques maritimes et littorales nationales ;
- conforter son positionnement au niveau national dans les activités techniques et opérationnelles.

### **3. L'OB « compensatrice SNCF »**

Elle retrace les crédits relatifs à la compensatrice SNCF des gendarmes (52,92 millions d'euros) et des personnels militaires (1,99 million d'euros).

Le bénéfice du quart de place est une compensation des contraintes spécifiques liées à la vie militaire qui impose une forte mobilité professionnelle et un éloignement du foyer familial. Cette compensation s'applique à l'ensemble du personnel militaire, y compris la gendarmerie nationale. Elle fait l'objet d'un marché unique signé par le ministre de la défense, renouvelé en 2012, qui comprend l'ensemble des prestations ferroviaires de voyageurs du ministère de la défense et de la gendarmerie.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les crédits relatifs à l'indemnité compensatrice de la gendarmerie nationale sont gérés par le programme 212, lequel a bénéficié d'un transfert de 53 millions d'euros de la part du programme 152 lors du projet de loi de finances pour 2009. Les montants versés par le programme 212 en sus de la dotation transférée lui sont remboursés par le programme 152.

Le rattachement de l'ensemble des crédits de l'indemnité compensatrice versée à la SNCF au titre de la réduction tarifaire de 75 % pour le transport ferroviaire des militaires à un seul et unique ministère favorise un traitement unique de la facture établie par la SNCF. Cette facture est répartie entre tous les programmes de la mission Défense et le programme 152 en fonction d'une clef fondée sur le plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) de militaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT) de chaque programme figurant dans le PAP de l'année de facturation.

La mise en œuvre de cette clef de répartition a permis de clarifier le dispositif. Elle a également vocation à permettre aux responsables de programme de bénéficier, sur leur dépense d'indemnité compensatrice, de l'impact du schéma d'emplois et des efforts qu'ils peuvent mettre en œuvre pour limiter les déplacements professionnels de leur personnel militaire.

Ce transfert en construction budgétaire ne rend pas plus difficile l'identification de la part réelle de la gendarmerie nationale dans l'évolution de la dépense. Les crédits relatifs à la compensatrice SNCF de la gendarmerie

nationale sont clairement identifiés dans la justification au premier euro de l'action 11 "Pilotage, soutien et communication" du programme 212.

#### **4. L'OB « Soutien courant des structures »**

Cette opération d'un montant de 29,04 millions d'euros regroupe principalement les crédits relatifs aux énergies (hors fuel domestique) pour 10 millions d'euros et les dépenses relatives à l'entretien courant du parc immobilier pour 17 millions d'euros : il s'agit de marchés multiservices ou de facilités.

#### **5. L'OB « dépenses de contentieux dont frais de justice »**

Elle regroupe, pour l'ensemble des armées et services de la défense, les crédits de contentieux non contractuels quel que soit son mode de règlement (administratif, judiciaire, amiable), mais aussi les prestations de protection juridique comme les frais de procédure ainsi que les crédits de réparation : indemnités versées aux victimes de dommages. Elle couvre également les frais de protection juridique ainsi que l'octroi de la protection juridique à un agent du ministère (financement des frais d'avocat).

Elle s'élève à 18,71 millions d'euros (19,03 en 2012).

#### **6. Les autres OB**

Les cinq opérations budgétaires décrites ci-dessus absorbent plus de 90 % de l'ensemble des crédits de l'OS « fonctionnement et activités spécifiques ». D'un montant inférieur à 10 millions d'euros, les autres OB concernent les dépenses de déplacements et transports (8,2), de communication (4,9), de prestations intellectuelles (4,0), de communication et de relations publiques (3,2), d'alimentation (3,1). Les opérations restantes sont de montants inférieurs à 2 millions d'euros.

#### ***B. L'OS DISSUASION***

D'un montant de 3,99 millions d'euros (hors titre 2), elle concerne les crédits relatifs aux études effectuées par des experts indépendants (0,43 million d'euros) et par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (3,6 millions d'euros) à la demande et au profit du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND). Les crédits s'élevaient en 2012 à 3,93 millions d'euros.

### **III. OBJECTIF ET INDICATEURS DE GESTION : « RENFORCER L'EFFICIENCE DU SOUTIEN SUR DES FONCTIONS CIBLES »**

Cet objectif se décline autour de trois axes principaux ; les ressources humaines, les coûts en globalisant et en standardisant les achats ainsi que le patrimoine immobilier, qui a été abordé dans la partie consacrée à la politique immobilière (voir p. 30).

#### ***A. GÉRER AVEC EFFICIENCE LES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE***

Le périmètre de cet indicateur couvre les missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation ». Il dépasse donc le champ de responsabilité du responsable du programme « Soutien de la politique de la défense » qui ne dispose des leviers d'actions que pour la gestion des personnels civils.

L'indicateur mesure l'efficacité de la gestion des ressources humaines civiles et militaires du ministère.

La rationalisation de la fonction « ressources humaines » est un des grands enjeux de la réforme ministérielle. Elle est pilotée à travers les deux projets de réforme : « gestion des ressources humaines » et « recrutement ». Ces projets ont fixé leur objectif d'organisation cible et leur trajectoire. Ceux-ci ont été validés par les instances de gouvernance ministérielle.

L'amélioration de l'efficacité de cette fonction est fortement liée à la réorganisation de la chaîne RH au sein du ministère et au développement des SIRH. Ainsi, la création depuis 2010 de huit centres ministériels de gestion (ayant la compétence sur la gestion des personnels civils) et la rationalisation de la fonction RH au sein des groupements de soutien des bases de défense (GSBDD) pour les personnels militaires et civils devraient, à terme, contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion au sein du ministère. Par ailleurs, la trajectoire définie par la mise en place d'un SIRH unique à l'horizon 2014-2015 devrait conduire à une harmonisation des processus de gestion RH et se traduire, à terme, par des gains de productivité.

L'indicateur est le ratio gérants/gérés qui donne la proportion des personnels en charge des ressources humaines rapporté à un effectif géré qui va au-delà des emplois, puisqu'il englobe entre autres, les personnels de la 2<sup>ème</sup> section et de la réserve opérationnelle. Ce ratio est de 2,81 % en 2012, l'objectif est de le ramener à 2,74 en 2013 et d'atteindre 2,61 en 2015.

#### ***B. MAÎTRISER LES COÛTS EN GLOBALISANT ET EN STANDARDISANT LES ACHATS***

Les achats hors armement du ministère de la défense s'élèvent à environ 3,5 milliards d'euros par an. Ils représentent à eux seuls plus du tiers des volumes réalisés par l'ensemble des ministères.

La réforme ministérielle des achats, engagée à l'été 2008, s'appuie sur les meilleures pratiques ministérielles et s'inspire de techniques déjà mises en œuvre dans les secteurs public et privé. Elle est conduite par le SGA, et animée par la Mission achats placée sous son autorité. Un comité ministériel des achats rassemblant les représentants des grands subordonnés, les services et les organismes impliqués, arrête les stratégies d'achat par segment et fixe les orientations nécessaires à sa conduite.

La réforme s'inscrit dans le cadre de la réforme des achats de l'État, confiée en 2009 au service des achats de l'État (SAE), créé auprès du ministre chargé du budget.

S'agissant des gains d'achat, un objectif a été introduit par le SAE en 2011 pour l'ensemble des ministères et vise un gain « base 12 mois » (gain du marché rapporté sur les 12 premiers mois, quelle que soit sa durée). Ce gain n'est comptabilisé que sur l'année de référence.

Pour 2012, l'objectif fixé par le SAE est de 106,9 millions d'euros. Les gains d'achat sont obtenus sans dégradation de la qualité du service. Ces économies résultent pour l'essentiel d'une réduction du prix unitaire des achats, mais également d'actions spécifiques pouvant réduire les volumes ou le coût. L'objectif à réaliser en 2013 est de 103 millions d'euros.

Les gains d'achat obtenus ne doivent en aucun cas être confondus avec des économies budgétaires (réductions de dépenses) perçues ou attendues. Ils mesurent la performance des acheteurs.

Il s'agit d'un nouvel indicateur introduit pour la première fois dans le projet annuel de performances pour 2013.

### ***C. FRÉQUENTATION DES SITES INTERNET DE LA DÉFENSE***

Cette composante de l'objectif n° 6 « Favoriser la transmission de l'esprit de défense en développant la politique culturelle du ministère et en communiquant plus efficacement » supposée évaluer la performance de la politique de communication a été supprimée dans le projet annuel pour 2013 avec le rattachement de l'action « communication » à l'action générale « pilotage, soutien et communication ». Seule la composante politique culturelle demeure (voir p. 86).

## **TITRE 6 : LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION**

L'action 05 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » regroupe les dépenses relatives à la conception, à la réalisation et au maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information nécessaires au fonctionnement de la plupart des organismes du ministère. Ces systèmes constituent l'épine dorsale du fonctionnement du soutien de nos armées. Outre leur capacité à fonctionner en service régulier, leur modernisation et leur mutualisation sont des enjeux importants, à la fois pour apprécier le niveau opérationnel des chaînes gestionnaires et logistiques, mais aussi pour réaliser d'importantes économies de fonctionnement.

Les principaux investissements pour les applications informatiques d'administration et de gestion sont :

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

- des projets spécifiques comme l'outillage de la conduite des programmes d'armement, le contrôle des exportations des matériels sensibles, la modernisation du système d'information gérant les processus de recensement et d'organisation des journées défense citoyenneté, les systèmes d'information logistique des milieux aéronautique, terrestre et naval, le système d'information logistique du matériel SIC, le système d'information logistique du soutien commun ;

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

### **I. UNE ORGANISATION COMPLEXE**

Le développement des systèmes d'information repose sur une organisation complexe qui fait intervenir l'administration centrale, l'état-major des armées et, dans la mise en œuvre, les bases de défenses.

Afin de garantir la meilleure efficacité de l'ensemble du dispositif de pilotage des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG), ont été mises en place :

- en 2003, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées, opérateur ministériel des réseaux de communication et exploitant des systèmes d'informations ministériels. Elle assure également un soutien local aux utilisateurs (bureautique et applications ministérielles) ;

- en 2006, la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) relevant directement du ministre, chargée de définir la politique générale du ministère pour les systèmes d'information et de communication (définition de la stratégie de rationalisation, garantie de leur cohérence technique, définition de la politique de sécurité et garantie de l'usage des fréquences radioélectriques). Depuis 2009, la DGSIC pilote l'activité des centres de développement, la rationalisation de l'ensemble des applications du ministère et exerce un contrôle sur tous les investissements. Dans son rapport sur le système d'information de la défense publié en octobre 2011, la Cour des comptes avait demandé une actualisation du décret du 2 mai 2006 relatif aux attributions de la DGSIC. Un projet de renforcement de la gouvernance des systèmes d'information et de communication incluant une centralisation accrue de certaines fonctions (stratégie, architecture, gestion prévisionnelles des compétences, programmation physique et financière) est en préparation.

La gouvernance des crédits relatifs au SIAG relève du SGA, assisté par une instance de pilotage (commission des systèmes d'information, d'administration et de gestion). Une démarche de rationalisation est conduite pour supprimer les redondances héritées de l'organisation du ministère par armées, directions et services avec pour objectif une réduction significative du parc applicatif, facteur de réduction des coûts. Depuis 2010, le nombre de systèmes d'information, d'administration et de gestion diminue fortement : 825 en 2009, 525 en fin d'année 2012 avec l'objectif de 366 d'ici à fin 2014.

Paradoxalement, cette action ne comprend pas de dépenses de personnel (Titre 2). Les effectifs et la masse salariale associés à la mise en œuvre des SIAG relèvent :

- à titre principal, de l'action 1 "planification des moyens et conduite des opérations", sous-action 14 "systèmes d'information et de communication" du programme 178 "Préparation et emploi des forces" pour les effectifs relevant de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense ;

- de l'action 11 "pilotage, soutien et communication" du programme 212 pour les effectifs relevant de la commission des SIAG du SGA, de la direction générale des systèmes d'information et de communication et de la mission SIRH.

Cette répartition ne permet guère une lecture aisée des dépenses de personnel engagées dans cette action. Il serait souhaitable que dans le projet annuel de performance le montant de ces dépenses puisse être publié.

Il convient de noter que depuis la loi de finances initiale (LFI) pour 2011, plus aucun achat d'équipements bureautiques n'est imputé sur le programme 212. Cette nature de dépense relève désormais du programme 178 « Préparation et emploi des forces » sous la responsabilité de la DIRISI. Ce transfert a permis de mettre les moyens financiers au plus près du responsable et gestionnaire du parc informatique du ministère. Il en est de même des dépenses de transmission de données.

## **II. LES CRÉDITS ET LEUR ÉVOLUTION**

Pour 2013, il est proposé de doter cette action de 118 millions d'euros en autorisations d'engagement – soit 2,7 millions d'euros de plus qu'en 2012 – et à 106 millions d'euros en crédits de paiement, soit 9,3 millions d'euros de moins qu'en 2012. Selon le projet annuel de performances pour 2013, cette baisse de 8 % des crédits de paiement est rendue possible par des gains de productivité, et par les économies apportées grâce à la diminution du nombre d'applications informatiques.

Ces crédits se répartissent en dépenses de fonctionnement (60 %) et dépenses d'investissement (40 %). Ils sont intégralement regroupés dans l'OS EAC (équipements d'accompagnement des forces).

Trois activités au sein de celle-ci concentrent environ 3/4 des crédits.

### **A. L'ACTIVITÉ « ECHANGES »**

Dotée de 43,98 millions d'euros, elle finance à 80 % les accords cadres interministériels et ministériels avec les grands éditeurs de logiciels avec, en 2013, la levée d'une option d'achat de 11 millions d'euros sur l'un de ces contrats, ce qui explique pour une grande partie la forte croissance de ce poste (+ 60 %) par rapport à 2012.

### **B. L'ACTIVITÉ RESSOURCES HUMAINES**

24,87 millions d'euros sont inscrits en CP (31,47 en 2012) pour cette activité, qui recouvre pour l'essentiel :

- la gestion des ressources humaines tant civiles que militaires ; les systèmes ont été déployés au sein des organismes : ALLIANCE (personnels civils, personnels militaires de la DGA et du Contrôle général des armées), CONCERTO (Terre), @RHMONIE (service de santé), ORCHESTRA (air) et RH@PSODIE (marine). Ils font l'objet d'une maintenance curative et adaptative jusqu'à leur remplacement par le système unique ministériel. Le ministère doit basculer, dès 2017, dans une structure de paye unique pour l'ensemble de l'État, l'opérateur national de paye (ONP). Il sera d'ailleurs l'un des derniers ministères à le faire. Au préalable, en 2015 et 2016, il devra

mettre en place un système d'information RH unique pour l'ensemble des personnels, civils et militaires, du ministère de la défense.

- la maintenance du noyau commun interministériel sur lequel sont fondés les systèmes d'information RH d'armées et la poursuite de la réalisation du système d'information RH unique au sein du ministère de la défense (SOURCE). Ce système dont le pilotage est assuré par la direction des ressources humaines du ministère (DRH-MD) transmettra les informations nécessaires à cet opérateur pour le calcul des rémunérations.

- les systèmes d'information la DRH du ministère et de la DGA ;

- la maintenance correctrice et évolutive du système de solde du personnel militaire (LOUVOIS 3) dont la généralisation aux différentes armées devait s'achever au début de l'année 2013. Les difficultés rencontrées lors de son déploiement depuis octobre 2011, principalement dans l'armée de terre, a conduit à une situation de crise suscitant une intervention directe du ministre.

#### **Les dysfonctionnements dans la mise en œuvre du système LOUVOIS.**

Après plus d'un an et demi de fonctionnement, de nombreuses difficultés persistent, entraînant, notamment pour les personnels de l'armée de terre et leurs familles, des situations de désarroi et un vif mécontentement. Cette situation a conduit le ministre à mis en place un plan d'action qui fait l'objet d'un suivi très précis.

**Le logiciel de calcul de la solde, commun aux trois armées et à la gendarmerie**, avec extension ultérieure à la délégation générale pour l'armement, **est un projet ancien** dont l'origine remonte à une décision ministérielle du 26 octobre 1996. En raison de la complexité de la réglementation, sa mise au point a nécessité des travaux importants et s'est faite parallèlement à la transformation des systèmes d'information ressources humaines (SIRH) des armées. Elle a dû prendre en compte la décision de mettre en place, pour l'ensemble de l'État, l'opérateur national de paie, que la défense doit rejoindre en 2017.

Cette réforme rapproche les fonctions "solde" et "ressources humaines" et donc modifie l'organisation traditionnelle dans ce domaine. C'est ce qui explique en grande partie la décision prise de fermer les centres territoriaux d'administration et de comptabilité de l'armée de terre (CTAC).

**Un plan de bascule des différentes armées dans LOUVOIS a été arrêté en septembre et novembre 2010.** Après plusieurs mois de déroulement d'un processus qui comporte trois phases principales :

- solde sur un échantillon représentatif,
- solde en double sur la totalité de la population, pendant plusieurs mois,
- et enfin répétition générale de bascule, la décision de bascule est prise,

le service de santé a basculé pour la solde d'avril 2011. Des difficultés ont été constatées à ce moment là, en particulier pour le paiement des gardes dans les hôpitaux. La marine a utilisé LOUVOIS à partir de la solde de mai 2012, après avoir franchi les étapes évoquées précédemment et mis en place la structure de suivi adaptée pour vérifier les soldes et corriger les anomalies.

Après 9 mois de solde en double (de janvier à septembre 2011) et deux répétitions générales en juin et septembre 2011, **l'armée de terre a mis en fonction le logiciel en octobre**. Tant que l'armée de terre n'était pas prise en compte dans ce logiciel, les CTAC ont été maintenus en activité et les dissolutions de ces organismes se sont déroulées à l'été 2011 et à l'été 2012, afin de conserver au sein de l'armée de terre des compétences nécessaires pour traiter les soldes, puis pour armer le centre expert mis en place à Nancy.

**Des difficultés sont apparues à différentes périodes depuis octobre 2011, et très nettement à partir de septembre 2012. Elles semblent avoir été générées ou aggravées par :**

**- la simultanéité de plusieurs réformes qui impactent l'organisation**

Le nouveau dispositif a été déployé alors que l'organisation des fonctions de soutien dans les bases de défense n'était pas stabilisée et que dans le même temps, les services de solde (CTAC de l'armée de terre) étaient supprimés.

**- le traitement d'éléments de solde antérieurs à Louvois (armée de terre)**

A fin août 2012, 120 208 opérations de régularisation correspondant à des droits ouverts avant 2011. Ces opérations de régularisations représentent près de 110 millions d'euros de masse salariale déjà reversés en 2012 au titre des années antérieures. C'était, semble-t-il, jusqu'à l'été 2012, la source principale des difficultés.

**- des dysfonctionnements techniques**

La chaîne système d'information de la Solde qui interconnecte plusieurs applications informatiques (les SIRH des armées, le calculateur Louvois, les référentiels, et le système comptable de l'état Chorus) est complexe. Des dysfonctionnements ont été identifiés. Elle demeure incomplète pour prendre en compte toute les spécificités du traitement de la solde de certaines populations.

Plusieurs anomalies engendrent aussi des calculs erratiques sur certaines indemnités qui imposent une compensation manuelle par les centres expert RH des armées (le SSA effectue quelques dizaines d'opérations de compensation chaque mois. Celui de la marine quelques dizaines à quelques centaines. Et celui de l'armée de terre de quelques centaines à plusieurs milliers).

**- un défaut de communication et information**

Le ministère est confronté à un problème de communication, d'information et de pédagogie vis-à-vis aussi bien des administrés (ou de leurs ayants droit) que des gestionnaires de proximité. Le manque de connaissance de la réglementation - du fait aussi de sa complexité - un retour au réglementaire avec LOUVOIS, ou le non respect des procédures établies amplifient le phénomène.

Une grande partie de ces difficultés s'explique par une compétence insuffisante sur les nouvelles modalités de traitement de la solde par les bases de défense et les formations qui ne sont plus en mesure d'assurer un relais de proximité efficace et sécurisant, voire parfois réalisent des saisies de données incorrectes. C'est une des conséquences des difficultés organisationnelles rencontrées. En conséquence, la durée de résolution d'un problème individuel de solde peut prendre plusieurs mois.

**- la gestion complexe des reprises d'avances.**

Par application de la réglementation, des reprises massives et regroupées de fractions de primes OPEX ou d'avances qui n'avaient pas été récupérées ont été constatées. L'ensemble des reprises d'avance touche plus de 11 000 administrés de l'armée de terre. Et plus particulièrement les formations qui reviennent d'OPEX.

Dans les faits et malgré un étalement des reprises, de nombreux administrés se retrouvent brutalement avec une solde réduite (voire à zéro) sans avoir reçu une information préalable. D'un point de vue comptable, c'est presque 18 millions d'euros que le ministère doit récupérer sachant que par ailleurs plus de 60 millions d'euros de trop-perçu sont également à recouvrer. C'est actuellement la principale difficulté telle qu'elle ressort des témoignages.

Des mesures ont été mises en place pour faire remonter les informations et régler les situations les plus douloureuses.

**1. Mise en place d'un numéro vert (0 800 00 69 50)** accessible à tous depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012 qui permet de répondre en direct aux préoccupations des administrés ou de leurs proches. Il est armé de 33 personnes. Au 5 novembre, plus de 8 074 appels reçus depuis son ouverture donnant lieu à 4 095 dossiers ouverts. La moyenne est passée de 527 appels/jour à 370 appels/jours. 95 % des dossiers concernent l'armée de terre. Le taux de réponse des organismes experts (CERH des armées) est de 17 % en global, soit 16% pour l'armée de terre, 59 % pour la marine et 72 % pour le SSA. Mais l'analyse des dossiers complexes exigera des délais supplémentaires.

Le CERHS de Nancy (armée de terre) se renforce progressivement depuis la mi-octobre (70 personnes supplémentaires d'ici le 10 novembre, 40 étaient déjà installées fin octobre). Sa capacité de traitement est actuellement de 100 dossiers/jour, elle sera portée à 200 dossiers/jour prochainement pour être en cohérence avec le flux constaté.

**2. Création d'un groupe d'utilisateurs** (acteurs du ministère de la fonction Solde, représentants du personnel, conjoints...) dont l'objectif est de confronter les idées pour améliorer le service rendu, dialoguer sur les meilleures mesures pour accompagner les administrés en difficultés et améliorer en continu le système

**3. Réalisation d'une liste exhaustive de tous les dossiers en latence datant d'avant la bascule de la solde dans Louvois.** Les centres de paie (CTAC) qui existaient avant l'arrivée de LOUVOIS ont été audités. Le ministère a déjà traité plus de 120 000 dossiers pour une masse salariale distribuée de près de 110 millions d'euros. Le « reste à faire » est évalué entre 5 000 à 6 000 dossiers. Une procédure de paiement accéléré est mise en place.

**4. Mise en place d'un dispositif de contrôle de la fonction solde** afin d'organiser tous les mois une double remontée des incidents par la chaîne de commandement et par la chaîne solde afin de disposer d'un moyen de comparaison dans la remontée des problèmes.

**5. Mise en place d'un dispositif spécifique pour les personnels qui rentrent d'opérations extérieures** afin de pré-identifier des difficultés éventuelles sur la solde pour les traiter avant qu'elles ne surviennent et surtout de porter toute l'attention sur ce personnel pour lequel il n'est pas acceptable qu'il y ait des difficultés.

**6. Amélioration du dispositif d'information et de communication** sur la solde pour expliquer la complexité du bulletin de paie, mais aussi la réglementation.

**7. Dématérialisation du bulletin de paie** pour que les administrés puissent consulter leur bulletin dès son édition sans attendre le courrier papier. Ils pourront ainsi réagir immédiatement s'il y a une erreur ou se renseigner en cas d'incompréhension.

**8. Simplification administrative de la réglementation** notamment pour les ISC (Indemnités de Service en Campagne) qui vont être mensualisées début 2013. Le processus de gestion des avances en opération (OPEX) sera clarifié.

**9. Mise en place d'une procédure de paiement accélérée** via le CIAS (Centre Inter-Armée de la Solde) et les trésoriers militaires pour tous les dossiers où l'État est redevable d'une dette vis-à-vis des administrés.

**10. Moratoire d'au moins trois mois** sur la reprise des avances ou des paiements directs qui arrivent brutalement et sans information préalable en déduction des soldes de base de nombreux administrés.

**11. Report de deux mois** des raccords de l'armée de l'air et de la gendarmerie nationale initialement prévus en mars et septembre 2013, tant que le système ne sera pas stabilisé.

**12. Mobilisation du réseau de l'action sociale** et délivrance en cas de besoin de secours non remboursables aux militaires impactés par les dysfonctionnements du logiciel.

Dès lors, la bascule de l'armée de l'air a été retardée ainsi que celle de la gendarmerie. L'ensemble de ces difficultés, outre les conséquences humaines largement relayées dans la presse, aura un coût. Sans doute, en raison de la répartition des dépenses d'informatique entre les différents programmes (les dépenses de personnel sont en partie sur le programme 178 et pour partie dans l'action 11 du programme 212), l'action 05 « systèmes d'information, d'administration et de gestion » ne sera pas la seule impactée. **Néanmoins vos rapporteurs estiment que la réduction de 8 % des crédits de paiements sur l'action 05 et plus encore, celle de plus de 20 % des crédits de l'activité « ressources humaines » ne pourra être réalisée sauf à différer la mise en œuvre d'autres programmes, ce qui sera difficile sur l'activité RH, compte tenu du calendrier de déploiement de SOURCE et de l'Opérateur national de paie.**

**Ces événements montrent que le cumul et l'intensité des réorganisations, à la fois fonctionnelles et territoriales, dans une période de forte contrainte budgétaire, ont rendu extrêmement difficile et périlleuse la manœuvre de déploiement du logiciel dans l'armée la plus nombreuse et sans doute celle où les règles de rémunération étaient les plus complexes. Cela démontre à l'évidence la fragilité des systèmes d'information complexes et le désordre que peuvent créer leur dysfonctionnement sans qu'il soit possible de façon simple de basculer sur un dispositif de secours.**

### ***C. L'ACTIVITÉ LOGISTIQUE***

Certaines dépenses d'investissement relatives aux grands systèmes d'information logistiques (SIL) des armées (systèmes permettant d'assurer le maintien en condition opérationnelle des équipements militaires) ont été intégrées à l'action 05 du programme 212 en raison de leur lien fonctionnel (interface) avec le système interministériel Chorus et de la volonté du ministère d'optimiser l'emploi de la ressource budgétaire relevant de ses systèmes d'information, d'administration et de gestion.

Pour 2013, il est prévu des crédits à hauteur de 11,68 millions d'euros (22,31 millions d'euros en 2012). Il s'agit d'une activité relevant à titre principal des systèmes d'information opérationnels et de commandement. Les trois principaux systèmes d'information logistique (SIL) des armées sont financés dans cette activité : poursuite de la réalisation de COMP@S pour le milieu aéronautique, maintien en condition opérationnelle de SIM@T pour le milieu terrestre et de SIGLE pour le milieu naval. Ces trois projets consomment 8,67 millions d'euros, soit les 3/4 des crédits de paiement. S'y ajoute la réalisation du SIL du ministère SILICIUM pour 1,7 million d'euros.

### ***D. LES AUTRES ACTIVITÉS***

Elles ne consomment chacune qu'une enveloppe de crédits inférieure à 5 millions d'euros, à l'exception de l'activité « soutien de l'homme » (5,3 millions d'euros).

## **III. OBJECTIF ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : « RATIONNALISER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS INFORMATIQUES »**

Cet objectif n° 3 du projet annuel de performances vise à rationaliser le nombre d'applications informatiques et à maîtriser le développement de nouveaux projets. Le respect de cet objectif est assuré au moyen de deux indicateurs, portant sur la réduction du nombre d'applications informatiques par fonction et sur la maîtrise des coûts.

Depuis 2010, la DGSIC procède au recensement des applications rattachées à chaque fonction métier de quatre zones fonctionnelles : les ressources humaines, les finances, la gestion du système d'information et les échanges. Ces zones représentent à elles seules 70 % du total des SIAG du ministère et constituent le périmètre de l'indicateur.

L'objectif, mesuré par l'indicateur « Nombre d'applications informatiques par fonction », est de réduire la diversité des applications répondant à un même besoin fonctionnel. En 2010 : 6,8 applications étaient recensées en moyenne par fonction. Compte tenu de la connaissance actualisée

du parc applicatif du ministère, l'objectif est désormais de faire passer ce taux à 4,39 en 2013. Les réorganisations en cours au sein du ministère et les projets de systèmes d'information structurants constituent les leviers essentiels pour atteindre cet objectif, dans la mesure où ils impliquent très souvent la fusion ou la suppression des systèmes d'information existants.

Concernant l'évolution des coûts, les réunions régulières d'examen des projets de SIAG permettent de prévenir les évolutions à la hausse non justifiées. Néanmoins, certaines réalisations connaissent encore des dérives importantes, en particulier les projets incluant une forte composante de conduite du changement et ceux nécessitant une reprise de données complexes ou volumineuses.

Certains projets ont connu des retards entraînant un décalage des dernières livraisons de 2012 à 2013. Ces retards se sont répercutés sur le coût expliquant la détérioration de la valeur prévisionnelle de l'indicateur en 2013 :

- le projet LOUVOIS a connu des difficultés techniques de réalisation et des difficultés fonctionnelles pour fiabiliser les données nécessaires au calcul de la solde (voir p. 77) ;

- le système logistique du milieu aéronautique COMP@S a été contraint de sous-traiter la reprise des données ;

- le projet ALLIANCE de gestion des ressources humaines, avec la généralisation de l'intégration de la gestion administrative de la paie à l'ensemble des centres ministériels de gestion (CMG), génère un surcoût, néanmoins compensé par les gains liés à l'automatisation des tâches et la suspension de la maintenance des applications informatiques substituées<sup>1</sup>.

**Vos rapporteurs s'inquiètent de l'importance de ces dérapages et de la dégradation des indicateurs de performance. Ils reconnaissent que la mise en place de systèmes d'information complexes dans un contexte de réorganisation des structures crée des risques supplémentaires. Ils s'étonnent dès lors de la présentation du budget avec une baisse de 8 % des crédits de paiement. Ils redoutent soit une accumulation des retards, soit une exécution au-delà de la prévision mais au sein d'un programme dont les crédits sont globalement en retrait, les marges de manœuvre sont des plus restreintes.**

---

<sup>1</sup> Un retour à la normale est attendu après 2014 par la mise en place d'un plan d'actions destiné à fiabiliser l'estimation initiale des coûts (séparation des responsabilités de porteur du besoin fonctionnel et de conduite du projet, mise en place au 4ème trimestre 2012 d'une grille détaillée d'analyse des devis des projets, renforcement dès 2013 des experts chargés de l'estimation des coûts, renforcement également des experts chargés de sécuriser les projets et mise en place au profit de la CSIAG d'une aide au pilotage des projets).

## TITRE 7 : POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE

Le ministère de la défense dispose d'un important patrimoine dont la mise en valeur est un instrument pour une meilleure compréhension de l'esprit de défense par nos concitoyens. Il a donc développé une politique culturelle dont le pilotage incombe à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), à trois établissements publics rattachés en charge des musées<sup>1</sup> et au service historique de la défense (SHD).

Pour 2013, la dotation proposée pour l'action 08 « Politique culturelle et éducative » s'élève à 66 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 66,09 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits sont en diminution de 5,5 % par rapport à 2012, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

### I. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE

La sous-action 01 « Action culturelle et mise en valeur du patrimoine » regroupe les moyens consacrés à la transmission de la culture de défense au grand public et à la valorisation du patrimoine, incluant notamment les soutiens financiers apportés par le ministère au profit des trois grands musées des armées, qui vont permettre, en 2013, la rénovation du musée de l'Air et de l'Espace au Bourget, la poursuite du programme de modernisation du musée de l'Armée avec la réalisation d'un centre documentaire et d'espaces d'accueil des publics reçus par le service d'action pédagogique ainsi que la poursuite des travaux de remise aux normes et de réhabilitation des musées des ports. Elle est dotée de 23,9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 3,6 millions d'euros de moins qu'en 2012.

La plus grande part des crédits est versée sous forme de subvention pour charge de service public et de dotation en fonds propres aux trois musées :

<i>en millions d'euros</i>	Musée de l'armée	Musée national de la marine	Musée de l'air et de l'espace	Total
Subvention pour charge de service public	6,84	6,10	4,76	17,7
Dotation en fonds propres	1,62	2,58	1,00	5,2
Total	8,46	8,68	5,76	22,9

<sup>1</sup> Il s'agit du musée de l'Armée, du musée national de la Marine et du musée de l'Air et de l'Espace.

Vos rapporteurs ont pu avoir communication des rapports financiers et des contrats d'objectifs et de performances 2012-2014 de ces institutions.

Pour pallier la baisse de leurs ressources budgétaires, les musées sont invités à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement et à développer leurs ressources propres comme la plupart des opérateurs de l'État. Il est caractéristique que les contrats d'objectifs et de performances des trois établissements retiennent le taux d'autofinancement comme indicateur pour mesurer leur contribution à la valorisation du patrimoine et la politique culturelle de la défense, mais aussi le taux de croissance des ressources propres et le taux de croissance de la fréquentation globale payante. Le musée de l'Armée, bénéficiant d'une situation au cœur de Paris à l'Hôtel des Invalides, a développé de façon importante ses ressources propres qui représentent bon an, mal an, plus de 60 % de ses recettes de fonctionnement. La situation est plus difficile pour le musée de l'Air et de l'Espace, situé au Bourget et mal desservi par les transports en commun, dont les ressources propres ne dépassent guère les 45 % des recettes mais aussi pour le musée de la Marine (entre 40 et 45 %).

Cette politique fait également l'objet de l'objectif n° 6 : « Développer la politique mémorielle et culturelle du ministère afin de favoriser la transmission de l'esprit de défense » et d'indicateurs dans le projet annuel de performances. Les prévisions ont été revues à la baisse pour le musée nationale de la Marine en raison de fermetures pour travaux de rénovation. Celui du musée de l'Air et de l'Espace est fixé de façon ambitieuse pour 2013 (54 %).

En contrepartie de la subvention pour charge de service public et dans le cadre de leurs missions pédagogiques, les musées font un effort significatif d'ouverture au jeune public par une politique tarifaire adaptée et notamment la gratuité pour les visiteurs de moins de 25 ans.

**Bilan 2011 de la fréquentation globale  
et des jeunes âgés de moins de 25 ans dans les trois musées placés sous la tutelle  
du ministère de la défense**

Musée	Fréquentation globale en 2011 (entrées gratuites et payantes)	Nombre d'entrées gratuites des visiteurs âgés de moins de 18 ans	Nombre d'entrées gratuites des visiteurs âgés de 18 à 25 ans
Musée de l'Armée	1 433 850 (1)	146 439 (1)	114 764 (1)
Musée national de la Marine	430 182 (2)	79 303 (2)	19 389 (2)
Musée de l'Air et de l'Espace	317 532 (3)	29 007 (3)	14 685 (3)

(1) Source : Rapport d'activités 2011

(2) Source : RAP 2011 et statistiques communiquées par le musée

(3) Source : RAP 2011 et statistiques communiquées par le musée

## II. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA DÉFENSE

La sous-action 02 « Gestion et communication des archives historiques de la Défense » regroupe les dépenses du service historique de la défense (SHD). Ses crédits s'élèvent à 41,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 42,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 0,12 million d'euros des autorisations d'engagement et de 0,07 million d'euros des crédits de paiement par rapport à 2012.

<i>CP en M€ courants, structure courante</i>	RAP 2011	LFI 2012	PLF 2013
Crédits titre 3	3,94	4,83	4,42
Crédits titre 2 (pensions comprises)	24,15	37,28	37,76

En 2012, l'augmentation de 11 millions d'euros des crédits du titre 2 correspond principalement au transfert de la masse salariale (12,67 millions d'euros) des personnels du bureau central des archives administratives militaires (BCAAM) relevant auparavant de la direction du service national (DSN), intégrés au service historique de la défense (SHD) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il s'intitule désormais « Centre des archives du personnel militaire ».

Cette évolution est cohérente avec le calendrier de progression des grands chantiers lancés en 2008 et avec l'intégration au SHD de l'ex-bureau central d'archives administratives militaires.

Les projets en cours s'inscrivent dans une politique de rationalisation de la gestion des archives, mais aussi de leur valorisation patrimoniale et culturelle, initiée dès la création du SHD. L'objectif est de construire un SHD à la hauteur des enjeux qui attendent le ministère de la défense pour les années à venir compte tenu :

- du transfert des états-majors et des services du ministère à Balard ;
- de la réalisation de l'outil ministériel *Archipel* pour gérer le cycle de vie de l'information ;
- des capacités de stockage des archives en constante augmentation au regard de l'infrastructure dédiée ;
- de la prise en compte optimisée de l'archivage opérationnel ;
- du développement des contentieux pour lesquelles le ministère doit pouvoir disposer d'archives *ad hoc* ;
- de la protection des droits des administrés.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la Mission Défense : programme 212 « équipement des forces défense » lors de sa réunion du 28 novembre 2012. Après que les rapporteurs Michelle Demessine et Jean-Marie Bockel eurent présenté leur rapport, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Daniel Reiner.** – Au moment de la transmission de la lettre de cadrage, il a été fait état du projet de réduire de 30 % les volumes d'avancement au choix des personnels militaires en 2013. Avez-vous pu recueillir des informations sur ce point ? Le ministre nous a simplement indiqué que le flux d'avancement serait inférieur à 2012, mais les 30 % demeurent-ils un impératif ? Il y a eu une grosse surprise dans les états-majors et dans les troupes, mais je ne sais pas si cela a ouvert une nouvelle phase de réflexion.

**M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur du programme 212.** – Nous n'avons pas recueilli d'informations plus précises sur ce point. Ma réflexion sera donc très personnelle. C'est un sujet sensible. Je comprends la logique de la Cour des Comptes. Le jour où notre outil de défense, au niveau de ses personnels, sera stabilisé, il faudra aller peu ou prou dans ce sens. Ce que la Cour des Comptes n'analyse pas, c'est que la transition que nous vivons est déjà difficile, elle demande beaucoup d'efforts. La mise en œuvre de telles mesures peut être désespérante. Je souhaiterais, pour ma part, que l'objectif demeure car il est raisonnable, mais c'est le genre d'opération qui se mène dans la durée. Il faut procéder de manière résolue mais pondérée, surtout dans une période où l'on attend beaucoup de nos armées.

**M. Daniel Reiner.** – Je souhaiterais faire deux observations. Je suis préoccupé par l'accumulation de dysfonctionnements dans la réalisation des systèmes d'information, après les difficultés considérables de CHORUS, voici les conséquences dramatiques de LOUVOIS. Il convient d'exprimer notre mécontentement des résultats obtenus et sans doute même des choix qui ont été effectués dans la mise en œuvre de ces systèmes, qui a peut-être été prématurée, ainsi que de souhaiter une réorganisation des services responsables.

Ma seconde observation porte sur l'implantation des unités. Le plan de stationnement était marqué par l'histoire, d'où la concentration des unités dans l'Est de la France. Il est clair que les suppressions et les transferts constituent un lourd traumatisme pour les communes concernées, je pense à de petites villes comme Dieuze ou Commercy. Il est d'autant plus important que désormais ce ne sont plus des unités composées majoritairement d'appelés du contingent qui étaient « de passage » mais de professionnels qui sont installés avec leurs familles. Or, nous n'avons que très peu d'explications sur les

déterminants du choix d'implantation des unités. Nous devrions nous y intéresser.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Je propose que nous interroguions le ministre sur cette question lorsqu'il viendra devant la commission le 16 janvier. Nous avons souhaité l'entendre sur les exportations d'armes mais nous pourrions utilement l'entendre sur cette seconde question des implantations.

*Les deux rapporteurs ont ensuite émis leur appréciation sur le programme 212, les conduisant à recommander, pour la mission « Défense » dans son ensemble, l'abstention pour Mme Michèle Demessine et l'adoption pour M. Jean-Marie Bockel.*

*A l'issue de l'examen de l'ensemble des programmes de la mission défense, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », les groupes SOC, UDI et RDSE votant pour, les groupes UMP, EELV et CRC s'abstenant.*

## ANNEXE N° 1 - PERSONNES AUDITIONNÉES

### En commission :

*Mardi 16 octobre 2012*

- M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121015/etr.html#toc3>

*Mercredi 7 novembre 2012*

- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration au ministère de la défense  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/etr.html#toc7>

### Par les rapporteurs pour avis :

*Mardi 30 octobre 2012*

- M. Olivier Vasserot, délégué aux restructurations

*Mardi 13 novembre 2012*

- Représentants des organisations syndicales du personnel civil de la défense :  
**FO-DEFENSE (Fédération syndicaliste Force ouvrière de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés)**  
M. Gilles Goulm, secrétaire général  
M. Patrick Daulny, secrétaire général adjoint  
**UNSA-DEFENSE (Union nationale des syndicats autonomes défense) – DEFENSE CGC (syndicat national unifié de l'encadrement civil de la défense)**  
M. Roland Denis, vice-président Défense-CGC  
M. Francis Dubois, secrétaire général adjoint défense-CGC  
M. Bruno Jaouen, interlocuteur CMG Brest  
**CFDT-DEFENSE (Fédération des établissements et arsenaux de l'État)**  
M. Gildas Péron  
Mme Christine Faisandier