

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉFENSE : SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Par Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU,

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, Luc Carvounas, 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 Tuheiaiva, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°8) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
TITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2014	9
I. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS	10
II. EN AUTORISATION DES PROGRAMMES	11
III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	11
A. UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS CONFORME À LA DÉFLATION PROGRAMMÉE POUR 2014	12
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN LÉGÈRE DIMINUTION	12
TITRE 2 - LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	15
I. LE RETOUR À UN NIVEAU DE STRICTE SUFFISANCE	17
II. UNE MOINDRE TENSION SUR LES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »	18
A. UNE PART NON NÉGLIGEABLE DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE	18
B. L'ESSENTIEL DES RESSOURCES DEVRAIT ÊTRE RÉALISÉ PAR LA CESSION DES EMPRISES PARISIENNES	19
C. LE PRODUIT DE LA CESSION DES EMPRISES EN RÉGION EST MOINS PRÉVISIBLE	21
1. <i>Les restructurations annoncées en 2014</i>	22
2. <i>L'importance relative de la cession des emprises en région</i>	22
D. DEUX AUTRES ÉLÉMENTS SONT FACTEURS D'INCERTITUDES	24
1. <i>Le coût et la durée des opérations de dépollutions des emprises</i>	24
2. <i>L'application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</i>	26
III. LES OPÉRATIONS	27
A. AU TITRE DE L'ACTION 04 « POLITIQUE IMMOBILIÈRE »	27
1. <i>L'OS « Fonctionnement et activités spécifiques »</i>	27
a) <i>Le fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID)</i>	27
b) <i>Les crédits relatifs au logement familial</i>	31
c) <i>La location d'infrastructures</i>	34
d) <i>Objectif et indicateurs : gérer avec efficacité le patrimoine immobilier du ministère</i>	36
2. <i>L'OS « Dissuasion »</i>	37
3. <i>L'OS « Infrastructures »</i>	38

a) L'accueil des nouveaux matériels	39
b) Les autres dépenses	42
B. ACTION 10 « RESTRUCTURATIONS » SOUS-ACTION « PLAN DE STATIONNEMENT »	44
IV. LE PROJET BALARD	46
1. <i>Une montée en charge progressive des crédits afférant à cette opération</i>	<i>46</i>
a) Des travaux préparatoires et annexe réalisés par le ministère de la défense.....	46
b) La redevance d'exploitation.....	46
c) Des crédits d'assistance à maîtrise d'ouvrage.....	47
d) Un système d'information pour piloter les opérations de déménagement	47
2. <i>Un calendrier qui fait l'objet de décalages limités</i>	<i>47</i>
3. <i>La mise en place d'une direction de site solide pour assurer la réception des travaux et constater tout au long du partenariat la conformité d'exécution des prestations</i>	<i>49</i>
V. PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE.....	50
TITRE 3 - L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS.....	53
I. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL.....	54
A. LES DISPOSITIFS D'AIDE AU DÉPART ET À LA MOBILITÉ DES PERSONNELS CIVILS	54
B. LES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE, DE FORMATION ET DE RECONVERSION	57
1. <i>Les crédits d'action sociale</i>	<i>57</i>
2. <i>La formation</i>	<i>58</i>
3. <i>La reconversion.....</i>	<i>58</i>
II. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE	59
A. LE DISPOSITIF ET SA MISE EN OEUVRE.....	59
1. <i>90% des contrats prévus en juillet 2008 ont été signés</i>	<i>62</i>
2. <i>Un effet de levier.....</i>	<i>64</i>
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES	65
C. LE BILAN ESQUISSE EN 2012 SE CONFIRME.....	65
1. <i>Une utilisation hétérogène des crédits</i>	<i>65</i>
2. <i>Des difficultés qui obèrent le rythme de consommation des crédits</i>	<i>66</i>
3. <i>La sous-consommation qui conduit à un étalement probablement excessif dans le temps</i>	<i>67</i>
4. <i>Le dispositif fiscal présente un bilan contrasté.....</i>	<i>68</i>
5. <i>Un bilan mitigé en termes d'emplois créés.....</i>	<i>69</i>
D. LES PERSPECTIVES OUVERTES POUR LA LPM 2014-2019.....	69
1. <i>Une simplification des instruments mis en œuvre</i>	<i>69</i>
2. <i>Une enveloppe adaptée au niveau des restructurations projetées</i>	<i>70</i>
3. <i>Les autres éléments du dispositif seront adaptés</i>	<i>70</i>
TITRE 4 - LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES	73
I. LA SOUS-ACTION 03 « RECONVERSION »	74
A. LA MISSION.....	74

B. LES CRÉDITS	75
C. OBJECTIF ET INDICATEURS : L'ACCÈS À L'EMPLOI DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ DU PERSONNEL MILITAIRE	76
II. LA NOUVELLE SOUS-ACTION 04 « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES ».....	77
A. LES MISSIONS	77
B. LES CRÉDITS	80
1. <i>Hors titre 2</i>	80
a) Les crédits de l'action sociale	80
b) Les crédits relatifs à la formation	80
2. <i>Les crédits de titre 2</i>	81
C. OBJECTIFS ET INDICATEURS	81
1. <i>Action sociale : assurer sa mise en œuvre dans les meilleurs délais</i>	81
2. <i>Insertion et maintien dans l'emploi des personnes handicapées</i>	82
TITRE 5 - PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION.....	83
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	83
II. LES CRÉDITS (HORS TITRE 2).....	84
A. L'OS « FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES »	84
1. <i>L'OB fonctionnement courant</i>	84
a) La rationalisation de la gestion du parc automobile	85
b) La montée en charges 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	86
c) Autres dépenses de fonctionnements courants	86
2. <i>L'OB subventions et transferts</i>	86
a) Le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	86
b) L'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)	87
c) Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)	88
3. <i>L'OB « compensatrice SNCF »</i>	89
4. <i>L'OB « Soutien courant des structures »</i>	89
5. <i>L'OB « dépenses de contentieux dont frais de justice »</i>	89
6. <i>Les autres OB</i>	90
B. L'OS DISSUASION	90
TITRE 6 : LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION.....	91
I. UNE ORGANISATION COMPLEXE	92
A. UNE ORGANISATION SUR TROIS NIVEAUX.....	92
B. LA RÉDUCTION NÉCESSAIRE DU NOMBRE DE SYSTÈMES	92
C. UNE GESTION « ÉCLATÉE » DES CRÉDITS DE TITRE 2.....	93

D. LES ACHATS D'ÉQUIPEMENTS BUREAUTIQUES : UN ÉQUIPEMENT DES FORCES	93
II. LES CRÉDITS ET LEUR ÉVOLUTION	93
A. L'ACTIVITÉ « ECHANGES »	95
B. L'ACTIVITÉ RESSOURCES HUMAINES.....	95
C. L'ACTIVITÉ LOGISTIQUE	96
D. LES AUTRES ACTIVITÉS.....	96
III. OBJECTIF ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : « RATIONNALISER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS INFORMATIQUES ».....	97
IV. UNE INTERROGATION SUR LES PERFORMANCES DU PILOTAGE DES SYSTÈMES D'INFORMATION	98
A. LOUVOIS, UN DYSFONCTIONNEMENT MAJEUR PAR SON AMPLEUR	98
1. <i>La genèse</i>	98
2. <i>La révélation</i>	99
3. <i>Les surcoûts occasionnés</i>	100
a) La mise en place d'une cellule de traitement.....	100
b) Le recouvrement incomplet des trop-versés.....	100
c) L'engagement de mesures palliatives.....	100
d) Le maintien en service d'applications anciennes dont les coûts de maintenance vont s'accroître	101
e) Une partie des surcoûts compensée au sein du programme 212.....	101
f) Un manque de visibilité sur le chemin de sortie de crise	102
B. LOUVOIS, RÉVÉLATEUR DE DYSFONCTIONNEMENTS RÉCURRENTS	102
1. <i>D'autres programmes connaissent des retards importants</i>	102
2. <i>Des dépassements de coûts</i>	103
TITRE 7 - LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE.....	105
I. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE	105
II. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA DÉFENSE	108
CONCLUSION	109
EXAMEN EN COMMISSION.....	110
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	111

Mesdames, Messieurs,

Le programme « soutien à la politique de défense » (-programme 212), qui représente 9,2% des crédits hors pensions et hors ressources exceptionnelles du ministère de la défense, correspond aux fonctions transverses du ministère de la défense puisqu'il **regroupe la plupart des missions portées par le secrétariat général pour l'administration (SGA)** afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier¹.

En 2014, la stratégie du SGA qui découle des orientations issues du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, a pour ambition la réussite du projet de transformation du ministère, en menant à terme les réformes en cours et en participant pleinement à la modernisation de l'action publique.

Le SGA se voit confier plusieurs mandats dans le cadre du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, portant en particulier sur sa propre organisation, sur les établissements publics sous tutelle du ministère et sur l'organisation des chaînes de reconversion et d'action sociale.

Par ailleurs, le SGA poursuit l'accompagnement de la réduction ministérielle des effectifs, la rationalisation du déploiement des systèmes d'information, l'optimisation des budgets immobiliers, la mise en adéquation de l'offre et de la demande de logements, ainsi que la recherche d'une meilleure efficacité de la fonction achats (hors armement).

Une attention particulière sera portée sur le soutien de l'administration centrale en vue du regroupement des états-majors, directions et des services centraux à Balard.

Ses missions sont appelées à évoluer dans le cadre de la réorganisation du ministère qui verra un renforcement des compétences de la direction des ressources humaines du ministère et de celles des affaires financières, pour assurer un meilleur pilotage de la gestion.

¹ Missions confiées à des directions fonctionnelles (affaires financières, ressources humaines, « mémoire, patrimoine et archives » pour ce qui concerne la politique immobilière. Il permet ensuite de fournir des prestations dans des domaines particuliers, par exemple le service d'infrastructure de défense (SID), le service de soutien de l'administration centrale qui pilote également les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG). Le SGA agit également dans le domaine de l'action sociale et de la reconversion. Ces crédits accompagnent enfin la réforme du ministère.

Pour la fonction financière, l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires financières sera renforcée sur l'ensemble des services financiers du ministère, traitant du pilotage budgétaire et de contrôle interne, ainsi que les services exécutants, avec notamment pour objectif d'améliorer la qualité de l'information financière.

De même pour la fonction ressources humaines, il a été décidé de confier à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) une autorité fonctionnelle renforcée sur l'ensemble de la politique « ressources humaines » du ministère et des organismes centraux chargés de ressources humaines. L'autorité fonctionnelle renforcée de la DRH-MD s'appuiera notamment sur une optimisation des organisations au sein du périmètre de la fonction ressources humaines et sur une redéfinition de l'architecture budgétaire et de gestion des crédits de titre 2 du budget de la Défense. Il n'est pas impossible que les réformes engagées aboutissent à regrouper dans le projet de loi de finances pour 2015 l'ensemble des crédits de titre 2 dans un même programme.

TITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2014

Au sein d'un budget de la mission « Défense », qui constitue le premier exercice budgétaire de la loi de programmation militaire 2014-2019 et dont l'évolution des crédits hors pensions est faible (+0,2%), le montant des crédits de paiement du programme 212 progresse de 6,9% (et s'établit à 2,751 milliards d'euros). A ces crédits s'ajoutent des recettes exceptionnelles au titre des cessions immobilières estimées à 206 millions d'euros. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 3,339 Md€ (+3,2% par rapport à la loi de finances initiale 2013).

Mission Défense

Programmes Avec pensions - hors ressources exceptionnelles - hors fdc & adp	LFI 2013		CP	PLF 2014		
	CP	AE		evol en %	AE	evol en %
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 905,3	1 982,7	1 979,42	+ 3,9	1 979,5	- 0,2
146 Equipement des forces	10 939,1	10 055,8	10 289,4	- 5,9	12 193,2	+ 21,3
178 Préparation et emploi des forces	22 433,0	23 059,1	22 203,2	- 1,0	22 689,5	- 1,6
212 Soutien de la politique de la Défense	2 846,8	3 507,7	3 015,0	+ 5,9	3 602,9	+ 2,7
402 Excellence technologique des industries de défense	0,0	0,0	1 500,00		1 500,00	
TOTAL	38 124,2	38 605,4	38 987,0	+ 2,4	41 965,1	+ 8,7

En millions d'euros

Programmes Hors pensions	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 779,4	1 811,9	1 799,17	+ 1,1	1 799,30	- 0,7
146 Equipement des forces	10 651,7	8 767,7	9 108,26	- 14,5	11 001,05	+ 25,5
178 Préparation et emploi des forces	16 901,0	17 505,1	16 788,58	- 0,7	17 224,81	- 1,6
212 Soutien de la politique de la Défense	2 789,2	3 250,1	2 974,56	+ 6,6	3 356,42	+ 3,3
crédits budgétaires :	2 573,5	3 234,4	2 751	+ 6,9	3 339,3	+ 3,2
fdc & adp :	15,7	15,7	17,1		17,1	
ressources exceptionnelles :	200,0		206,0	+ 3,0		
402 Excellence technologique des industries de défense	0,0	0,0	1 500,00		1 500,00	
Total à structure courante	32 121,3	31 334,8	32 170,6	+ 0,2	34 881,6	+ 11,3
crédits budgétaires :	30 108,8	30 589,3	31 120,8	+ 3,4	34 098,8	+ 11,5
fdc & adp :	745,5	745,5	782,8	+ 5,0	782,8	+ 5,0

Le tableau ci-dessous est la traduction de la diversité de ces missions qui sont regroupées en 6 actions¹.

<i>Actions (en millions d'euros) hors pensions avec FDC et ADP</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	<i>LFI 2013</i>	<i>PLF 2014</i>	<i>%</i>	<i>LFI 2013</i>	<i>PLF 2014</i>	<i>%</i>
<i>Ressources exceptionnelles</i>				200,0	206,0	+3,0
<i>Action 04 Politique immobilière</i>	1 730,67	1 739,16	+0,5	1 069,56	1 176,85	+10,0
<i>Action 05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion</i>	118,26	132,31	+11,90	106,23	132,19	+24,44
<i>Action 06 Politique des ressources humaines</i>	455,91	491,73	+7,9	455,79	488,13	+7,1
<i>06-03 Reconversion</i>	156,06	182,55	+17,0	156,04	178,95	+14,7
<i>06-04 Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	299,84	309,17	+3,1	299,75	309,17	+3,1
<i>Action 08 politique culturelle et éducative</i>	54,91	57,27	+4,3	55,23	56,86	+3,0
<i>08-01 Action culturelle et mise en valeur du patrimoine</i>	24,12	26,45	+9,7	24,10	26,45	+9,8
<i>08-02 gestion et communication des archives historiques de la défense</i>	30,78	30,82	+0,1	31,13	20,41	-2,3
<i>Action 10 Restructurations</i>	357,48	306,05	-14,39	331,00	334,07	+0,09

Source : PAP

I. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS

L'augmentation des CP est la conséquence d'évolutions contrastées.

En masse, elle est la conséquence des efforts en matière de politique immobilière. Les crédits d'investissements au profit des infrastructures² représentent 1 372,5 M€ en AE et 1 036,5 M€ en CP, y compris les 206 M€ de recettes exceptionnelles attendues des cessions immobilières, soit une progression de 141,7 M€ des crédits d'investissement destinés aux infrastructures par rapport à la LFI 2013 après le gel de certaines opérations d'infrastructures en 2012 et 2013³. Ceci permettra la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les rénovations ou remises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier.

En valeur relative, elle est la traduction des efforts rendus nécessaires en matière de système d'information, d'administration et de gestion dont **la dotation (132,19 M€ en CP) progresse de façon sensible (+24,44%), notamment dans le domaine des systèmes de gestion des ressources humaines (38,48 M€ contre 24,9 en 2013, soit une progression de 54,7%)** avec le déploiement du module de gestion administrative de la paie intégrée au système de gestion du personnel civil (ALLIANCE) sur les centres non équipés, l'achèvement de la conception et la réalisation de la

¹ La nomenclature des actions ne connaît pas de modification, en revanche, le dispositif de performance associé au programme qui comporte dans le projet annuel de performances pour 2014, 7 objectifs accompagnés de 12 indicateurs lesquels recouvrent 90% des crédits, connaît quelques évolutions, en cohérence avec les recommandations formulées par le Comité interministériel d'audit des programmes. Les changements d'indicateurs seront exposés dans les parties du rapport consacrées à chacune des actions.

² OS dissuasion + OS infrastructures de défense + restructurations (action 10)

³ 393 M € en 2012 et 351 M € en 2013

version n°1 du système d'information RH unique ministériel SOURCE et la fiabilisation de la chaîne solde des militaire (LOUVOIS) confrontée à de sérieuses difficultés pour laquelle 5,96 M€ sont inscrits.

Le programme 212 s'est en outre attaché à respecter l'objectif gouvernemental de réduction en 2014 des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement, malgré l'existence de dépenses incompressibles. Les efforts portent principalement sur les fonctions support et les subventions pour charges de service public des opérateurs.

II. EN AUTORISATION DES PROGRAMMES

L'évolution des autorisations de programmes porte essentiellement sur les dépenses de systèmes d'information, d'administration et de gestion (+11,7%) et sur celles de l'action pilotage, soutien et communication, en raison de la montée en puissance progressive du PPP Balard (104,5 M€ contre 35 M€ en 2013).

titres	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
Dépenses de personnel (hors pension)	943,5	943,5	946,5	+ 0,3	946,5	+ 0,3
Dépenses de fonctionnement	840,7	811,1	846,4	+ 0,7	906,7	+ 11,8
Dépenses d'investissement	752,1	1 411,3	901,1	+ 19,8	1 431,6	+ 1,4
Dépenses d'intervention	31,9	63,2	50,8	+ 59,1	47,5	- 24,9
Dépenses d'opérations financières	5,2	5,2	6,7	+ 28,5	6,7	+ 28,5
Total hors FDC et ADP	2 573,4	3 234,4	2 751,4	6,9	3 339,0	+ 3,2
FDC et ADP	15,7	15,7	17,1	+ 8,6	17,1	+ 8,6
TOTAL	2 589,2	3 250,1	2 768,5	+ 6,9	3 356,1	+ 3,3

III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le plafond d'emploi du programme 212 est de 12 853 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une baisse de 307 emplois. Cette déflation résulte du transfert au SGA de missions transverses auparavant exercées par d'autres structures au sein du ministère (+90). A périmètre constant, le SGA contribue aux réductions d'effectifs à hauteur de 397 emplois, dont 106 au titre d'extension en année pleine des suppressions réalisées en 2013. Ces déflations permettent de stabiliser les dépenses de personnel hors pensions : 946 M€ en 2014 contre 943,5 M€ en 2013.

A. UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS CONFORME À LA DÉFLATION PROGRAMMÉE POUR 2014

Répartition du plafond d'emploi par action (ETPT)			
	LFI 2013	PLF 2014	écart
04 Politique immobilière	4 602	4 497	-105
06 Politique des ressources humaines dont :	1 949	1 834	-115
<i>06-03 Reconversion</i>	808	747	-61
<i>06-04 Action sociale et autres politiques des ressources humaines</i>	1 141	1 087	-54
08 Politique culturelle et éducative dont :	721	701	-20
<i>08-02 Gestion et communication des archives historiques de la défense</i>	721	701	-20
11 Pilotage, soutien et communication	5 888	5 821	-67
Total	13 160	12 853	-307

La réduction des effectifs est conforme à la déflation programmée pour 2014. Elle s'inscrit, pour les actions 04 (politique immobilière) et 06 (politique des ressources humaines), dans la continuité des déflations programmées dans le cadre des projets engagés au titre de la loi de programmation militaire 2009-2014. Les économies supplémentaires inscrites au PLF 2014 s'appuient sur une optimisation et une rationalisation du soutien.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN LÉGÈRE DIMINUTION

La masse salariale est en légère diminution par rapport à 2013. Cette régression est la conséquence de la diminution des effectifs, elle porte sur les rémunérations d'activités, sur les cotisations et contributions sociales, y compris la contribution au CAS Pension. Cette dernière se trouve légèrement amplifiée par l'évolution de la répartition du personnel du programme 212 entre civils et militaires.

En revanche, le poste « prestations sociales et allocations diverses » continue à progresser.

Répartition de la masse salariale par catégorie de dépenses (M€)			
	LFI 2013	PLF 2014	Evolution (%)
Rémunération d'activités	561,2	557,1	-0,7%
Cotisations et contributions sociales dont :	395,3	385,2	-2,6%
<i>contribution au CAS Pension</i>	273,3	263,5	-3,6%
Prestations sociales et allocations diverses	260,3	267,7	+2,8%
Total	1 216,8	1 210,0	-0,6%

Contribution d'équilibre au CAS « pensions » (M€)			
	LFI 2013	PLF 2014	Evolution (%)
Personnels civils	136,1	139,2	+2,3%
Personnels militaires	137,2	124 ,3	-9,4%
Total	273,3	263,5	-3,6%
<i>Taux applicables :</i>			
<i>Employeur personnel civil</i>	74,60%	74,60%	
<i>Employeur personnel militaire</i>	126,07%	126,07%	

La contribution au CAS « pensions » augmente pour le personnel civil et diminue pour le personnel militaire. La raison essentielle est un changement de la répartition entre le personnel civil et le personnel militaire au sein du programme. En 2013, les effectifs du programme 212 étaient composés de 73,7% de civils et de 26,3% de militaires. Pour le budget 2014, la répartition est de 74,5% de civils et de 25,5% de militaires.

Prestations sociales (M€)						
Type de dépense	LFI 2013		PLF 2014		Évolution (%)	
	bénéficiaires	CP	bénéficiaires	CP	bénéficiaires	CP
Accidents de service, de travail et maladies professionnelles	18 014	66,49	17 321	63,93	-3,84%	-3,85%
Remboursement domicile-travail	3 746	2,04	3 696	2,02	-1,33%	-0,98%
Capital décès	9	0,14	15	0,27	+66,67%	+92,85%
Allocations pour perte d'emploi	11 554	130,42	11 997	135,41	+3,83%	+3,82%
Autres	4 463	61,20	7 423	66,11	+66,32%	+8,00%
Total		260,29		267,74		+2,86%

La progression des charges de prestations sociales porte pour moitié sur les allocations pour perte d'emploi.

TITRE 2 - LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les dépenses relevant de la politique immobilière

Elles 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.

Le budget 2014 hors titre 2 consacré à l'infrastructure présente un niveau de crédits de paiement de 1,15 Md€ permettant la création ou l'adaptation des infrastructures d'accueil des nouveaux matériels, les nécessaires rénovations ou remises aux normes et le maintien en condition du patrimoine immobilier. Ce budget est complété des ressources issues des cessions immobilières à hauteur de 206 M€.

Le SGA prend en compte, sous la responsabilité de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) en lien avec le service d'infrastructure de la Défense (SID), les modifications du parc immobilier résultant de la réforme du stationnement des forces.

Crédits consacrés à la politique immobilière (hors titre 2)						
Action	LFI 2013		PLF 2014		Évolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
04-politique immobilière	1499,9	838,8	1506,70	944,38	+0,45	+12,54
10-restructurations : infrastructure de la défense	202,63	208,62	185,00	209,32	-8,70	+0,34
Total	1702,53	1047,42	1691,70	1153,7	-0,63	+10,14

Les crédits consacrés à la politique immobilière sont retracés dans :

- **l'action 04 « Politique immobilière »** qui représente à elle seule 50,6% des autorisations d'engagement du programme 212, soit 1,507 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,944 milliard d'euros de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement augmentent de 6,8 millions d'euros - soit 0,45% - par rapport à 2012. Les crédits de paiement augmentent de 105,6 millions d'euros, soit 12,54%. Il convient d'y ajouter

206 millions d'euros de ressources exceptionnelles attendus de CAS immobilier.

- **l'action 10 « Restructurations »** pour ce qui concerne la mise en place du nouveau plan de stationnement des unités¹, pour un montant de 185 millions d'euros en AE et 209,32 millions d'euros en CP. Les autorisations d'engagement diminuent de 17,6 millions d'euros, les crédits de paiement progressent de façon non significative de 0,7 million d'euros.

Élément de la dépense par nature - PLF 2014						
	Titre 2	Hors Titre 2			Total	FDC et ADP attendus en 2014
en M€		fonctionnement	investissement	intervention		
Action 04						
AE	317,41	318,84	1179,86	8,00	1824,11	12,95
CP	317,41	318,84	617,54	8,00	1261,79	12,95
Action 10						
AE		4,00	181,00		185,00	
CP		4,00	205,32		209,32	

Sur l'action 4, le niveau des autorisations d'engagement entre 2013 et 2014 est quasi identique. L'écart entre CP 2013 et CP 2014 résulte de la prise en compte des besoins afférents aux opérations relevant des programmes d'infrastructure (PI), tels que "accueil et soutien du sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda", "hélicoptères de nouvelle génération (HNG)", "accueil de l'A400 M", "rénovation des réseaux électriques de la base navale de Brest" ainsi que les besoins relatifs aux hôpitaux d'instruction des armées.

Sur l'action 10, la diminution en AE s'explique par la baisse programmée de ce poste de dépenses. En effet, les restructurations qui ont débuté en 2009 poursuivent aujourd'hui leur décroissance. Les CP restent à un niveau quasi identique afin de couvrir les engagements antérieurs.

		LFI 2013			PLF 2014		
		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 2	Titre 3	Titre 5
Action 4	AE	317,9	353,6	1147,8	317,4	318,84	1179,8
	CP	317,9	353,6	485,9	317,4	318,24	617,5
Action 10	AE		2,0	200,6		4,0	181,0
	CP		2,0	206,6		4,0	205,3
Total	AE	317,41	355,6	1348,4	317,4	322,84	1360,8
	CP	317,41	355,6	692,5	317,4	322,84	822,8

¹ 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.

Les crédits de titre 2 sont relativement stable d'un exercice à l'autre. La principale évolution résulte cette année de la contribution à l'objectif gouvernemental de réduction des crédits de fonctionnement (-9,2%).

Les crédits d'investissement progressent quant à eux de 18,9%.

Actions en M € En CP	LFI 2013	en -	en +	LFI 2013 ajustée	Écart	PLF 2014	Actions
Action 4 - Titre 5	72,8			72,8		90,1	Action 4 OS Dissuasion
	415,5			411,7		535,2	Action 4 OS Infrastructures
Amendement au PLF		- 3,8					
Action 10 - Titre 5	206,6			206,6		205,3	Action 10 OS infrastructure de défense (hors gardiennage)
Recettes exceptionnelles CAS immobilier	200,0			200,0		206,0	Recettes exceptionnelles CAS immobilier
Total	894,9			891,1		1036,6	
Écart					145,5		

Pour 2014, le BOP va recourir au compte d'affectation spéciale (CAS) à hauteur de 206 M€.

PLF 2014 - Tableau de financement des investissements		
	AE	CP
Action 04	1107,0	535,2
CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État		206,0
Action 10 OS infrastructure de la défense *	181,0	205,3
Total hors dissuasion	1288,0	946,5
Action 04 OS Dissuasion	80,5	90,1
Total	1368,5	1036,6

* hors gardiennage

I. LE RETOUR À UN NIVEAU DE STRICTE SUFFISANCE

Après un exercice 2013 très contraint (-156,4 millions de dépenses d'investissement par rapport à 2012, obligeant le ministère à procéder à un important volume d'annulation d'engagements et à décaler de nombreux

programmes), le budget 2014 effectue une remise à niveau partielle (+145,5 millions d'euros), qui évitera de nouveaux décalages.

En 2014, les investissements principaux accompagneront la montée en puissance des programmes *HNG*, *VBCI*, *SCORPION*, *A400 M*, *RAFALE*, *MRTT*. Des opérations importantes seront engagées dans les bases navales de Brest et de Toulon pour l'accueil des frégates *FREMM* et des sous-marins *Barracuda* ainsi que pour la rénovation des réseaux électriques très anciens et inadaptés aux navires de nouvelle génération. Les investissements porteront aussi sur les chaussées aéronautiques.

L'effort est maintenu par ailleurs sur les espaces d'entraînement de l'armée de terre, sur l'aide au logement du personnel civil et militaire, de même que sur la rénovation des hôpitaux des armées (plus de 30 M€ au profit de la rénovation de l'hôpital Bégin).

Ce niveau d'investissement a été possible au prix d'un effort significatif de rationalisation des besoins dans le cadre des nouvelles orientations de la politique immobilière ministérielle.

II. UNE MOINDRE TENSION SUR LES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Le financement des investissements intègre 206 millions d'euros de recettes provenant du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Pour 2014, ce montant paraît acquis compte tenu du niveau et des perspectives d'encaissement du CAS immobilier.

Encore faut-il qu'un certain nombre de cessions soient réalisées au niveau attendu et selon le calendrier prévu.

Dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013, vos rapporteurs avaient exposé les difficultés rencontrées en cours d'exécution de la loi de programmation militaire 2009-2014. L'insuffisante réalisation des prévisions de cessions 2009, 2010 et 2011 a conduit à un décalage des encaissements jusqu'en 2015.

		<i>M€ courants</i>						Total	
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014	
Immobilier	LPM 2009-2014	972	646	309	91			2018	
	LFI (PLF 2014)	972	700	158	163	200	206	2399	
	Exécution	Encaissement (exécution et prévision)	286	109	117	164	77	342	1095
		Consommation (exécution et prévision)	557	182	29	41	200	206	1215

A. UNE PART NON NÉGLIGEABLE DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Le projet de loi de programmation militaire prévoit l'apport de ressources exceptionnelles issues des cessions immobilières pour un montant estimé à 674 millions d'euros.

Prévisions de produits de cession 2014-2016 (hors changement d'utilisation au profit d'autres ministères) (en millions d'euros)				
	2014	2015	2016	TOTAL
<i>Emprises parisiennes</i>	284	161	85	530
<i>Emprises Hors Paris</i>	58	46	40	144
TOTAL	342	207	125	674

Source : ministère de la défense

Cet enjeu rend nécessaire le maintien des dispositifs facilitant les cessions et le retour du produit au ministère de la défense jusqu'à la fin de la loi de programmation 2014-2019.

C'est ainsi que l'article 47 de la loi de finances du 30 décembre 2005, modifié à plusieurs reprises, qui 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 et permet au ministère de bénéficier d'un taux de retour de 100% devrait être prolongé par une disposition du projet de loi de finances pour 2015.

C'est ainsi que le projet de loi de programmation militaire (article 29) prévoit de proroger la dérogation introduite par l'article 7 de la précédente LPM¹ pour accélérer les cessions en dispensant celles-ci de la longue procédure interministérielle d'examen de leur éventuelle utilité pour les services de l'État. Les immeubles reconnus inutiles au ministère de la défense sont ainsi remis plus rapidement à France Domaine en vue de leur aliénation.

C'est aussi la raison pour laquelle le Sénat a adopté un amendement de notre collègue rapporteur pour avis M Yves Krattinger pour la commission des finances pour prolonger le régime dérogatoire sur lequel est fondé le recours à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) pour conduire les négociations et tout particulièrement pour la reconversion des sites libérés et de la possibilité de procéder à des cessions amiables sans mise en concurrence.

C'est ainsi qu'est également prévu le maintien du dispositif prévoyant l'indemnisation du ministère de la défense lorsqu'un bien est transféré vers un autre ministère ou service de l'État.

B. L'ESSENTIEL DES RESSOURCES DEVRAIT ÊTRE RÉALISÉ PAR LA CESSION DES EMPRISES PARISIENNES

De fait l'essentiel des ressources devrait être réalisé par la cession des emprises parisiennes.

Le calendrier des cessions parisiennes est établi par le service France Domaine, en liaison avec le ministère de la défense.

¹ Modifiant l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 modifiée tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière

Cinq emprises parisiennes du ministère de la défense doivent être cédées en raison notamment du regroupement des services centraux à Balard.

Des marchés d'études de valorisation et de conseil ont ainsi été conclus pour les ensembles Penthemont-Bellechasse, Saint-Thomas d'Aquin, la Pépinière et l'Îlot Saint-Germain.

- Ensemble Bellechasse (Pavillon de Penthemont, Abbaye de Penthemont et Hôtel du génie)

La Ville de Paris a renoncé à l'exercice de son droit de priorité, la procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence sera engagée avant la fin 2013 et la vente de l'ensemble Bellechasse devrait intervenir en 2014.

- L'Hôtel de l'artillerie (Saint Thomas d'Aquin) et La Pépinière (proche de Saint-Augustin)

Il est envisagé de procéder à des cessions par voie d'appel d'offres au début de l'année 2014. La Ville de Paris sera saisie au préalable pour savoir si elle souhaite exercer son droit de priorité. A priori, ces immeubles devraient pouvoir être cédés comme immeubles de bureau.

- L'îlot Saint-Germain

L'Îlot Saint-Germain fait actuellement l'objet d'études de valorisation prise en charge par un marché de France Domaine. Sa cession est envisagée au cours de l'année 2015. Cet ensemble immobilier sera cédé en appliquant les procédures réglementaires en vigueur : droit de priorité de la ville de Paris puis cession par appel d'offres si la ville renonce à l'acquisition de l'emprise. Ce sera la vente la plus difficile à réaliser compte tenu de sa taille et de son état. Il faudra probablement un groupement d'investisseurs.

- La caserne Reuilly

L'Etat et la Ville de Paris ont signé le 9 juillet 2013 un protocole cadre définissant les conditions de cession et de reconversion de la caserne Reuilly à la Ville (ou à l'aménageur qu'elle aura retenu) au prix de 40 millions d'euros. La ville y réalisera un programme de logements. Dans cette emprise, le ministère de la défense souhaite pouvoir disposer de réservations de logements familiaux et de locaux pour maintenir sur le site le Centre d'information et de recrutement des forces armées de Paris.

Toutes les cessions sont envisagées en site occupé afin de permettre le transfert des emprises aux nouveaux propriétaires dès leur libération par les services du ministère ;

Pour mémoire on rappellera le montant des estimations effectuées par France-Domaine pour ces différentes emprises lorsque leur cession a été envisagée à l'occasion de la LPM 2009-2014.

Dénomination de l'immeuble	Localisation	Date de réalisation de la cession	Date de cession envisagée ⁽¹⁾	Valeur ⁽²⁾ (ou prix de cession si l'immeuble a déjà été cédé)
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	Juillet 2013	2013	72 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^{ème} arrondissement en cours).

C. LE PRODUIT DE LA CESSION DES EMPRISES EN RÉGION EST MOINS PRÉVISIBLE

Il dépend des réorganisations qui seront programmées au cours de la prochaine loi de programmation militaire et de la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement territorial des restructurations, notamment d'un contrat de redynamisation de sites (CRSD). En effet, l'article 67 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit que les emprises reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration du ministère de la défense réalisées entre le 1^{er} septembre 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique avec complément de prix différé, en cas de revente, aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande. Ce dispositif devrait être reconduit, moyennant peut-être quelques aménagements dans le projet de loi de finances pour 2015 pour les collectivités les plus affectées par les restructurations.

En outre, certains biens nécessitent des opérations de revalorisation. Il s'agit notamment d'anciennes emprises opérationnelles ou industrielles d'importance variable, dont la cession est complexe et qui ne sont susceptibles ni de trouver rapidement un acquéreur final, ni de s'inscrire immédiatement dans un projet d'aménagement urbain ou économique porté par une collectivité (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement, etc.). Les cessions nécessitent des études préalables et, parfois, de longues négociations. Il en résulte un décalage important et des coûts de gardiennage et de maintenance minimale significatifs.

1. Les restructurations annoncées en 2014

Par un communiqué en date du 3 octobre¹, le ministère de la défense a annoncé une première vague de restructurations qui interviendront en 2014.

À ce titre, il est prévu pour l'armée de terre le transfert à Carpiagne² du 1^{er} régiment étranger de cavalerie, stationné actuellement à Orange.

Pour l'armée de l'air, on retiendra principalement :

- La fermeture du détachement air de Varennes-sur-Allier entre l'été 2014 et l'été 2015³, la fermeture de la plateforme aéronautique de la base aérienne 102 de Dijon-Longvic à l'été 2014, du fait de son sous-emploi et du regroupement programmé des Alphajet sur Cazaux (la base aérienne de Dijon est maintenue), la dissolution de l'escadron de défense sol-air de la base aérienne 116 de Luxeuil à l'été 2014, résultant du resserrement du dispositif de défense sol-air (la base aérienne de Luxeuil est maintenue) et la transformation de la structure de commandement de la base aérienne de Châteaudun et une réduction des effectifs des formations stationnées sur ce site⁴.

En interarmées, la Direction du renseignement militaire (DRM), localisée à Creil, sera transférée à Balard dans la perspective du projet de regroupement des états-majors, directions et services sur un site unique. Dans le cadre du projet de rationalisation et de mise en cohérence de l'organisation territoriale des soutiens, les États-majors de soutien défense (EMSD) sont dissous à l'été 2014 : cette mesure tiendra compte toutefois des besoins de coordination régionale pour certaines fonctions ou spécifiques à l'armée de terre.

« Concernant la période 2015-2019, il est prématuré de se prononcer sur les mesures de réorganisation qui seront nécessaires. Le nombre de sites restructurés dépendra des résultats de l'analyse fonctionnelle et capacitaire conduite par les états-majors, directions et services. Aussi, le choix des régiments, bases aériennes ou structures administratives devant être conservés, transférés ou dissous résultera d'une analyse multicritères prenant en compte des considérations d'ordre opérationnel (respect des contrats opérationnels...) ou budgétaire (réduction des coûts de fonctionnement par mutualisation des soutiens ou densification des emprises par exemple). Ce choix sera aussi fait avec le souci constant de l'aménagement du territoire, comme l'a rappelé le Président de la République ».

2. L'importance relative de la cession des emprises en région

Les mesures de restructurations 2009-2014 ont entraîné la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares.

¹ <http://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/ministère/note-d-information-decisions-de-restructurations-pour-l-annee-2014>

² Conséquence de la dissolution du 4^e régiment de dragons stationné dans cette ville.

³ Cette mesure, annoncée dès 2008, s'inscrit dans la logique de rationalisation de la logistique et de la fonction stockage du matériel de l'armée de l'air

⁴ La base aérienne de Châteaudun se transforme ainsi en élément air rattaché de la base aérienne d'Orléans-Bricy

Pour les années 2009 à 2012, 234 emprises ont été libérées :

- 139 d'entre elles étaient concernées par des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) dont 63 ont fait l'objet, par décret, d'une autorisation de cession à l'euro symbolique ;
- 95 emprises n'entraient pas dans le champ des CRSD.

Le montant total des cessions immobilières sur 2009-2012 est de 665 M€ contre 1 927 M€ (dont 221 M€ de soulte SNI versée en 2009) prévus en LPM.

• Les cessions à l'euro symbolique

La moitié des emprises cessibles dans le cadre des restructurations 2009-2014 ont été éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique.

La liste des communes concernées a été fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009. Toutes les communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) sont éligibles à ce dispositif.

Année	Nombre	Surfaces totale des emprises cédées	Évaluation en €
2009	17	529 386	16 127 500
2010	11	852 866	24 508 810
2011	29	4 635 877	51 636 623
2012	5	>à 478 744	1 500 000
2013(*)	4	n.c	11 400 000
Cumul	61	6 496 873	105 365 733

(*) au 1^{er} juillet 2013

• Les cessions à titre onéreux

L'autre partie est cédée à titre onéreux, soit de gré à gré aux collectivités territoriales, soit par appel d'offres lorsque les collectivités renoncent à l'acquisition. Ces emprises peuvent également être transférées à titre onéreux à d'autres ministères.

En 2011, faisant directement suite aux restructurations, 8 emprises ont été cédées à titre onéreux pour un montant de **9,17 M€**. En 2012, 21 emprises pour un montant de 56,9 M€ dont 18,23 M€ pour les 3 cessions du centre de formation de Latresne (33), de l'école d'application de l'infanterie (EAI) de Montpellier (34) et de l'établissement Jeanne d'Arc de Senlis (60). Au 1^{er} juillet 2013, 6 emprises pour un montant de **8,8 M€**, dont 5 M€ pour l'établissement de ravitaillement sanitaire de Chartres et 2,8 M€ pour le Quartier Ostérode à Rillieux-la-Pape.

Ce manque à gagner peut paraître important. 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. 4 millions d'euros sont inscrits à cette fin au budget pour 2014 dans les crédits de l'action 10 « restructurations », soit un doublement par rapport au PLF 2013.

D. DEUX AUTRES ÉLÉMENTS SONT FACTEURS D'INCERTITUDES

1. Le coût et la durée des opérations de dépollutions des emprises

La dépollution constitue également un frein dans le processus de cession. L'état de pollution pyrotechnique, présumé, puis, le cas échéant avéré des terrains, crée des obligations pour le ministère de la défense avant toute cession. Le régime actuellement en vigueur peut accroître de manière significative les délais de cession et avoir des conséquences sur le montant des recettes attendues.

Les obligations de la Défense lors des cessions concernent autant la dépollution préalable à la vente effectuée par la Défense¹, que la prise en charge de la dépollution par l'acquéreur (dispositions introduites en 2008) qui permet à l'acquéreur de faire procéder à la dépollution, "le coût de la dépollution s'imputant alors sur le prix de vente" (article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques), que les cessions à l'euro symbolique, le cessionnaire étant substitué à l'État pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit "en l'état".

Dans ce dernier cas, les communes éligibles au dispositif ont en charge l'ensemble des opérations de dépollution dont le coût vient s'imputer, le cas échéant, sur le complément de prix dû en cas de cession ultérieure par la commune. Le ministère de la défense fournit l'étude historique aux collectivités concernées et lorsque celles-ci le demandent, un diagnostic qui permet d'évaluer le degré de pollution des différentes zones en pratiquant la détection sur des zones réduites réparties de façon représentative, à partir des résultats de la recherche historique (article 6 du décret du 26 octobre 2005 précité).

Les immeubles « établissement militaire Pion » (Versailles) et l'établissement aéronautique naval (Dugny) - Le Bourget ont fait l'objet d'une cession dans le cadre du dispositif qui permet à l'acquéreur de faire procéder à la dépollution, « le coût de dépollution s'imputant alors sur le prix de vente » (article L. 3211-1 du CG3P).

Vos rapporteurs ont souhaité connaître les coûts de dépollution des emprises cédées et cessibles. Le ministère de la défense en réponse au questionnaire budgétaire a indiqué que « ces chiffres ne sont pas disponibles dans la mesure où le niveau de dépollution à financer dépend de l'usage futur des terrains qui n'est pas toujours connu. Les dépollutions sont financées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». **Vos rapporteurs s'étonnent de cette réponse** dans la mesure où les dépollutions étant financées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », il est parfaitement possible d'en connaître le coût, de même lorsque la dépollution incombe à l'acquéreur dans la mesure où elle se traduit par une décote sur le prix de cession.

¹ Dans ce cas, elle est financée sur le CAS Immobilier.

En raison des difficultés récurrentes rencontrées *pour la mise en œuvre du dispositif lors des cessions immobilières*, **vos rapporteurs pour avis avaient mis l'accent sur cette question dans leur rapport sur le PLF 2013.**

Les services du ministère de la défense ont engagé une réforme du cadre juridique de la dépollution pyrotechnique.

La nécessité de revoir le cadre juridique de la dépollution pyrotechnique

(1) Elle portera principalement sur le décret du 4 mars 1976

Le décret n°76-225 du 4 mars 1976 modifié fixe les attributions respectives du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs.

Il s'agit de prévoir une évolution du partage de responsabilité existant actuellement entre le ministère de la Défense et celui de l'Intérieur. Le principe de l'intervention de la sécurité civile en cas de découverte fortuite sur tous les terrains, civils et militaires, serait consacré, l'intervention du ministère de l'intérieur sur les terrains militaires étant toutefois circonscrite aux seuls cas de découverte d'objets pyrotechniques isolés.

Il est également proposé, dans un objectif de protection des intérêts financiers de l'Etat, plusieurs mesures :

- la nécessité de la dépollution pyrotechnique serait déterminée après analyse quantitative du risque, et non plus systématiquement aux seules vues des résultats de la recherche historique établissant une suspicion de pollution ;

- dans les cas de cession autres que celles à l'euro symbolique, le coût définitif de la dépollution pyrotechnique pris en charge par l'Etat ne pourrait excéder le prix de la vente du terrain. De plus, le bénéficiaire supporterait le financement et la réalisation matérielle des opérations de dépollution pyrotechnique, assurées actuellement par le ministère de défense, pour toutes les opérations autres que les cessions (changements d'utilisation, occupations constitutives de droits réels) ;

- les modalités de détermination de l'usage futur du terrain par l'acquéreur seraient renforcées. Cependant, pour tenir compte du fait que les acquéreurs sont souvent dans l'impossibilité de déterminer un usage futur, un mécanisme de dépollution par zones polluées serait institué.

(2) ...ainsi que sur certaines dispositions du décret du 26 octobre 2005

Certaines dispositions du décret n° 2005-1325 du 26 octobre 2005 relatif aux règles de sécurité applicables lors des travaux réalisés dans le cadre d'un chantier de dépollution pyrotechnique pourraient être assouplies.

L'objectif est d'améliorer la fluidité des procédures relatives aux chantiers de dépollution pyrotechnique par :

- la redéfinition des opérations relevant du chantier de dépollution pyrotechnique (les opérations préalables telles que la préparation du terrain et le diagnostic sans affouillement ne seraient plus considérées comme relevant du chantier de dépollution) ;

- l'assouplissement du principe d'unicité du marché de dépollution pyrotechnique (possibilité de recours à la sous-traitance) ;

- la possibilité de co-activité sur le périmètre du chantier de dépollution pyrotechnique.

Ces évolutions sont toutefois conditionnées par les conclusions d'une étude de sécurité.

Cette réforme doit être conduite rapidement. Pour encourager le gouvernement à mener à bien cette réforme avant la fin de l'année 2014, le Sénat a voté un amendement dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019¹.

2. L'application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et le décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 pris pour son application ont institué un mécanisme de décote pouvant atteindre 100% de la valeur d'un bien, en fonction du nombre et de la nature des logements prévus par l'acquéreur.

Aucune cession n'a été réalisée en 2012 en application de ce dispositif.

Les listes des biens cessibles en application de la décote sont en cours d'établissement sous le contrôle des préfets.

C'est ainsi que la caserne de Reuilly a été cédée le 9 juillet 2013 à la ville de Paris pour un montant de 40 millions d'euros afin de réaliser des logements dont une moitié de logement sociaux. L'évaluation initiale de France Domaine pour cette emprise était de 72 millions d'euros. On mesure ainsi l'impact qu'un tel dispositif peut avoir notamment sur les emprises les plus facilement vendables, situées en zone urbaine.

Les flux de ventes régionales se réduisant, tout repose en fait sur le produit attendu des ventes d'emprises parisiennes.

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 future 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 réaliser le montant attendu de ressources exceptionnelles issues de la cession des emprises immobilières.

¹ <http://www.senat.fr/rap/l13-050/l13-05020.html#toc588>

III. LES OPÉRATIONS

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

L'action 04 « politique immobilière » est subdivisée en trois opérations stratégiques (OS).

Hors Titre 2 (317,4 millions d'euros), les montants des crédits affectés à ces opérations s'élèvent à :

OS	PLF 2014 (crédits budgétaires)		FDC et ADP attendus en 2014
	AE	CP	
Fonctionnement et activités spécifiques	309,5	309,5	
Dissuasion	80,5	90,01	
Infrastructure de défense	1292,0	744,49	AE : 12,95 / CP : 12,95
Total	1 682,0	1 144,0	

A ces crédits budgétaires s'ajoutera la consommation de 206 M€ sur le CAS immobilier.

1. L'OS « Fonctionnement et activités spécifiques »

Cette opération regroupe 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 309,5 millions d'euros (353,625 millions d'euros en 2013), soit 27% 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.

Créé en 2005, le Service d'infrastructure de la défense (SID) a regroupé les trois grands services d'infrastructure alors existants : le service du génie, les travaux maritimes et l'infrastructure de l'air. Les trois directions centrales ont été fusionnées puis la responsabilité du SID en matière d'infrastructure s'est vue élargie avec la prise en compte de l'ensemble du soutien «infrastructure» depuis l'investissement jusqu'à

l'entretien, en passant par l'achat d'énergie non stockable, les grosses réparations, les actes domaniaux, l'urbanisme et l'environnement.

Pour réaliser ses missions, le SID dispose de 4 445 agents dont 28% de militaires, parmi lesquels une cinquantaine projetés en opérations extérieures.

Avant 2010, les officiers chargés de la maîtrise d'œuvre en matière d'infrastructure relevaient de 11 corps administratifs différents, dont 3 principaux rattachés chacun à l'une des trois armées. Un corps unique des ingénieurs militaires d'infrastructure (IMI) a été créé en 2010.

Les IMI sont chargés d'exercer des fonctions d'inspection, de contrôle, d'expertise, de coordination et de direction dans le domaine de l'infrastructure. A terme, ce corps regroupera 500 à 600 membres¹.

(2) Organisation du service

Avant 2008, le SID disposait d'un réseau très hétérogène : 5 directions du génie, 17 établissements du génie, 3 directions des travaux maritimes. Le réseau du MEDDEM et des bases aériennes dépendait de leur chaîne respective et recevait leurs objectifs du SID.

Depuis 2008, le SID s'est réorganisé pour s'adapter à la nouvelle organisation du ministère. Il exerce ses attributions à chacun des trois niveaux suivants :

- ➔ Echelon central : la direction centrale du SID,
- ➔ Echelon de production, d'expertise, de coordination et de mutualisation : les 7 établissements du SID (ESID),
- ➔ Niveau local : les 54 unités de soutien de l'infrastructure de la défense (USID).

En Outre-mer et à l'étranger, huit directions de l'infrastructure de la défense (DID) assurent les missions relevant à la fois d'un ESID et d'une USID au profit des COMSUP (forces de souveraineté) et des COMFOR (forces de présence).

(3) Première évaluation de cette réorganisation

Cette réorganisation a permis de mener à terme l'ensemble du plan de commande du SID en matière d'investissement. Les enquêtes de satisfaction mettent cependant en exergue des difficultés dans le domaine du maintien en condition de l'infrastructure liées à la diminution des ressources.

Dans le cadre des travaux lancés au titre de la rénovation de la gouvernance, de l'organisation et du fonctionnement des soutiens, l'objectif de rationalisation et de performance de la fonction « infrastructure » sera poursuivi.

¹ Dans son rapport pour avis sur le PLF 2014 n°1433 tome 33 « défense, soutien et logistique interarmées », M. Alain Marty, député précise les missions, les modalités de recrutements et les justifications du maintien du statut militaire des ingénieurs militaires d'infrastructure : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/a1433-tIII.asp>

Il conviendra notamment :

- d'examiner les moyens consacrés au soutien de l'infrastructure et les conséquences de la suppression des états-majors de soutien de défense (EMSD) ; « le service d'infrastructure de la défense (SID) devra également récupérer les régies d'infrastructure se trouvant actuellement dans les groupements de soutien des bases de défense, ce qui représente environ 3 000 emplois, afin d'obtenir une maîtrise de l'ensemble de la fonction infrastructure prévue dans le cadre de la réforme de l'organisation des soutiens »¹.
- de rechercher une simplification de l'organisation et des processus de gestion.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique et des orientations de la loi de programmation militaire 2014/2019, la réorganisation de la fonction infrastructure sera menée en cohérence avec celles concernant les soutiens, la gestion des ressources humaines et les achats.

Le SID devra également veiller au maintien de ses compétences spécifiques. L'engagement de programmes importants concernant les installations portuaires (accueil des FREMM, accueil des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, rénovations des installations des ports de Brest et Toulon) pourrait poser des problèmes de plan de charges -ainsi le plan de charge de l'ESID de Toulon va doubler durant cette période et son chiffre d'affaires va passer de 100 à 200 millions d'euros- et représente aussi un défi au plan technique et en termes de ressources humaines². La réalisation de ces infrastructures exige en effet des compétences particulières compte tenu des spécificités physiques du milieu maritime qui doivent être entretenues au sein de ce service commun et au sein du corps des ingénieurs militaires d'infrastructure.

(4) Le recours à l'externalisation

Les opérations traitées en maîtrise d'œuvre externe sont de tout type ; le SID privilégie néanmoins celles de type courant facilement réalisables par des bureaux de maîtrise d'œuvre privés. En 2012, elles ont représentées 49% du montant des opérations de travaux et 27% du nombre de celles-ci.

¹ Loi de finances pour 2014 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (programme 212 « soutien des forces » de la mission Défense) : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131014/etr.html#toc2>

² Loi de finances pour 2014 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (programme 212 « soutien des forces » de la mission Défense) : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131014/etr.html#toc2>

- (5) 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 pour 2013 exposait, 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 restait 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%.

	Unité	2012
		Réalisation RAP 2012
Taux d'évolution de la durée prévisionnelle des opérations d'infrastructure	%	13,4
Taux d'évolution du coût programmé des opérations d'infrastructure	%	0,99

La réalisation inscrite au RAP montre une tendance à la stabilisation.

La performance en termes de coûts est bonne compte tenu, certes d'une conjoncture économique globalement favorable à la commande publique, mais également de stratégies d'achat pertinentes mises en place par le SID, en particulier l'accord cadre concernant les bâtiments génériques d'hébergement.

Les résultats par opération restent contrastés, le bilan étant toujours influencé par de nombreuses opérations liées à la réorganisation des armées, pour lesquelles la mise en œuvre de calendriers particulièrement tendus s'est souvent traduite par des décalages suite aux aléas rencontrés durant la phase travaux. Les modifications du besoin pendant le déroulement des opérations restent également une cause majeure constatée de dérive des coûts, 25% des opérations étant concernées à la hausse ou à la baisse.

Pour l'année 2014, un nouvel indicateur est introduit au PAP : « *Indicateur 1.1 - Respect des délais et des coûts des grands projets d'infrastructure* » composé de 4 sous-indicateurs :

- le volume d'opérations, en nombre dont le coût est supérieur à 2 M€ ;
- la proportion d'opérations livrées en retard de plus de 6 mois ;
- la proportion d'opérations dépassant leur coût prévu de plus de 5% ;
- le dépassement de coût cumulé.

Prévision 2014 : le nombre de projets renseigne le volume du périmètre concerné. Sur les quatre dernières années, la moyenne constatée représente environ 60 opérations. Les prévisions des sous-indicateurs « proportion des projets en retard » (30%) et « proportion des projets en dépassement de coût » (30%) sont issues de la planification des opérations physiques et de leur suivi. Les cibles 2015 sont fixées à 29% en coût comme en retard. Le montant des dépassements en coût cumulé devra rester inférieur à 165 millions d'euros.

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 du ministère de la défense est constitué d'environ 50 000 logements, dont 80% de logements réservés auprès de bailleurs, sociaux ou non, et 20% de logements dont l'Etat est propriétaire.

Le nouveau plan de stationnement des armées a conduit, dès 2009, à revoir les besoins en logements. Le ministère de la défense conduit, dans ce cadre, un objectif de rationalisation du parc en vendant les logements domaniaux ou résiliant les conventions de réservation sur les zones où la défense se désengage et en réservant de nouveaux programmes dans les zones de densification afin de préparer l'accueil des unités transférées.

Les besoins n'évoluent donc pas à la baisse car les armées sont moins présentes au Nord et à l'Est et se concentrent sur le Sud-ouest ou le Sud-est où le foncier est rare et les loyers chers.

Depuis 2010, environ 650 logements ont été vendus ou sont en cours de cession et environ 820 devraient encore l'être d'ici à 2016, de façon à réduire le taux de vacance en abandonnant les logements devenus inutiles. De plus, l'adaptation des implantations de logements aux restructurations a également entraîné la réservation de 1 400 logements, depuis 2010, dans les zones de densification et un millier devrait l'être d'ici à 2016, tandis que des conventions ont été résiliées pour 2 100 logements dans les zones quittées par le ministère et la résiliation de conventions pour 400 autres logements interviendra d'ici 2016.

Un effort important est par ailleurs porté pour la rénovation des logements domaniaux en métropole, en maintenant les crédits à hauteur de : 12 M€ de 2012 à 2014 et 13 M€ de 2015 à 2018.

(1) Les dispositifs mis en œuvre

Les crédits relatifs au logement familial (55,39 millions d'euros) recouvrent l'entretien courant des logements domaniaux¹ : 7,16 millions d'euros (3,3 millions d'euros en 2013), 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 41,9 millions d'euros (47,66 millions d'euros en 2013)², et les redevances contractuelles dénommées « garantie d'occupation » pour conserver la réservation des logements vacants conventionnés³ (4,1 millions d'euros (4,4 millions d'euros en 2013).

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 : 28,3 millions d'euros en AE et 45,6 millions d'euros en CP (22 en AE, 33,1 en CP en PLF 2013) et d'autre part, pour le maintien en condition de logements domaniaux 26,1 millions d'euros en AE et 17,7 en CP (15 en AE et 10,3 en CP en PLF 2013).

¹ 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.

² Les personnes occupant un logement de fonction par nécessité absolue de service bénéficient de la gratuité du logement nu et celles qui occupent un logement de fonction sous le régime de la convention d'occupation précaire avec astreinte bénéficient d'un abattement sur le montant du loyer. La société nationale immobilière (SNI), gestionnaire des logements domaniaux du ministère de la défense aux termes d'un bail civil signé en 2009 a versé d'avance l'intégralité du montant des loyers pour dix ans (215 millions d'euros). Ces crédits ont abondé le compte d'affectation spéciale (CAS) Immobilier, pour financer les dépenses d'infrastructures du ministère de la défense. Le ministère de la défense doit donc compenser ces loyers et abattements chaque année auprès de la SNI pour un montant annuel d'environ 8,5 M€.

³ Le ministère de la défense dispose d'un parc de 42 000 logements conventionnés réservés auprès de bailleurs sociaux ou autres. Pour une gestion efficace du parc, les garanties d'occupation permettent de maintenir deux mois (pouvant être reconduits une fois) les logements réservés auprès de bailleurs à la disposition du ministère de la défense entre deux locataires.

En 2013, l'Etablissement public des fonds de prévoyance militaire et aéronautique participe au financement du logement des ressortissants de la Défense par un versement de 10 M€. Cet abondement sera reconduit en 2014.

Les dépenses de réalisation de logements familiaux comprennent les constructions de logements domaniaux principalement d'outre-mer et les conclusions et renouvellements de conventions de réservations en métropole.

En outre-mer, le mécanisme des conventions de réservation n'existant pas, seule la construction de logements permet de réduire le nombre de prises à bail dans des zones à forte tension locative. En 2012, 20 M€ ont permis la construction de logements. En 2013, il est prévu d'y consacrer 24 M€ avec une estimation pour 2014 à hauteur de 30 M€, dont 10 M€ pour la métropole. A compter de l'exercice 2014, il est prévu d'affecter systématiquement 10 M€ sur tranche fonctionnelle au profit d'importantes opérations de réhabilitation de logements en métropole. En ce qui concerne l'Outre-mer et l'Afrique, la décision de création d'une tranche fonctionnelle interviendra en cours d'année selon l'avancement des projets.

En métropole, le ministère réserve des logements auprès de bailleurs sociaux ou non. En 2012, 23 M€ ont été engagés, 15 M€ sont prévus en 2013 et 10 M€ en 2014.

Au total, c'est donc un effort de 107,56 millions d'euros en AE et 116,16 millions d'euros en CP (92,39 en AE et 98,75 en CP en PLF 2013) qui est consenti par l'Etat à ce titre.

Il faudrait également y ajouter le montant des abattements au titre d'occupation par nécessité absolue de service et par utilité de service consentis aux occupants des logements pris à bail (voir infra : locations d'infrastructures) et pour être exhaustif, une partie des crédits engagés au titre de l'adaptation de capacités d'infrastructures non technico-opérationnelles (NTO) consacrée à l'hébergement des cadres célibataires.

Les retards du plan VIVIEN

Lancé en 1997, ce plan de valorisation de l'infrastructure de vie des engagés volontaires a pour objectif de fournir un hébergement de qualité au profit des militaires du rang et de sous-officiers célibataires au sein des formations de l'armée de terre. La cible visée à l'horizon initial de 2012 était de loger 80% des militaires du rang et 25% des sous-officiers d'une formation donnée, soit l'hébergement d'un peu plus de 53 000 militaires.

A la suite des ajustements budgétaires successifs qui ont porté régulièrement sur les dépenses d'infrastructures non opérationnelles, mais aussi de la modification du plan de stationnement des unités engagées en 2008 qui a conduit à revoir la programmation initiale, la réalisation de ce plan a pris du retard. 15% des logements et des engagements financiers restent à mettre en œuvre. Au 31 décembre 2012, 1,076 milliard d'euros ont été consommés, un investissement de 184 millions d'euros reste à réaliser. L'objectif de livraison des dernières infrastructures est désormais fixé à 2018.

(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.

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 obtenu en 2011.

Au PAP 2014, le programme supprime l'indicateur 2.1 « taux de vacance des logements familiaux en métropole » jugé peu pertinent car « *il ne couvre qu'une partie de l'offre des logements et ne renseigne pas sur le niveau de satisfaction des demandes des ressortissants* » (rapport CIAP janvier 2012). Il introduit en lieu et place « le taux de réalisation des attributions de logement du personnel militaire muté » qui permet de représenter l'effort de gestion du ministère en effectuant une analyse fine des zones de tension, en anticipant le plus possible les mouvements dus au plan d'affectation des militaires, en cherchant à optimiser le parc avec la cession de logements domaniaux si besoin. Le périmètre de cet indicateur comprend désormais les logements domaniaux et les logements sous convention.

INDICATEUR 2.1 : Taux de réalisation des attributions de logement du personnel militaire muté
(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Taux de réalisation des attributions de logement du personnel militaire muté	%	50,09	nc	52	54	57

c) La location d'infrastructures

Enfin, cette OS comprend également la location d'infrastructures, 226,9 millions d'euros (235,4 millions d'euros en 2013), 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 184 millions d'euros (191 millions d'euros en PLF 2013).

Depuis plusieurs années, le ministère de la défense entend rationaliser l'utilisation de son domaine immobilier en procédant à des regroupements fonctionnels de ses services sur les emprises dont il est attributaire et souhaite limiter ses acquisitions aux seuls immeubles qui

concourent directement à l'exercice de missions opérationnelles ou au stationnement de troupes, à la réalisation de logements au profit de ses ressortissants ou qui contribuent à développer le devoir de mémoire. Cette réflexion, sur l'arbitrage acquisition/location doit aussi être examinée à l'aune de la souplesse nécessaire d'un dispositif appelé à des restructurations récurrentes : dans ce contexte, et notamment pour les immeubles administratifs, la location paraît devoir d'imposer.

(1) Les logements pris à bail

Les agents bénéficiant d'un logement de fonction (par nécessité absolue de service ou convention d'occupation précaire avec astreinte) sont logés en priorité dans le parc domanial, le ministère prenant en charge tout ou partie du loyer. En l'absence de disponibilité, un logement est pris à bail, en respectant les règles fixées par France Domaine de proximité du lieu de travail et de superficie en fonction de la composition familiale : 80 m² pour une personne seule ou en couple et 20 m² par personne supplémentaire.

En métropole, le montant des remboursements des loyers des logements domaniaux et des loyers des logements pris à bail est en légère baisse : 8,9 M€ dans le premier cas et 9,4 M€ dans le deuxième sont prévus en 2014 (contre respectivement 9 M€ et 10,1 M€ en 2013).

Outre-mer, en raison des augmentations de prix, les loyers sont passés de 35 M€ en 2010 à 39 M€ en 2013. L'amélioration du parc domanial doit permettre de réduire ce montant à 33 M€ en 2014.

A l'étranger, le montant des prises à bail est stable à 9,9 M€.

A compter de l'exercice 2013, le suivi financier de ces logements a été intégré sur la programmation logement de la DMPA. L'objectif poursuivi est de confier le pilotage à la chaîne du logement dans un souci de mutualisation du parc et in fine de réduction des montants affectés à ces dépenses. Dans une logique de cohérence opérationnelle, certaines locations restent cependant à la main de l'EMA (Emirats Arabes unis) et de la DGA.

(2) Locations de bureaux

Une prise à bail n'est opérée que lorsque le patrimoine propriété de l'Etat ne répond pas aux besoins d'une administration. Elle est établie à partir d'un cahier des charges fixant les spécifications de l'implantation (surface, localisation, prix, etc.), par le service France Domaine en lien avec l'occupant.

Fin 2012, pour l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer), le ministère de la défense bénéficie de 32 prises à bail de locaux de bureaux, pour un montant global de loyer de 19,56 millions d'euros.

(3) Loyers budgétaires

A compter du 1^{er} 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).

L'objectif du dispositif est de responsabiliser les administrations au regard des surfaces occupées et de les inciter à les réduire pour tendre vers le respect de la norme de 12 m² par poste de travail. Dans ce but, elles conservent pendant deux ans la dotation budgétaire correspondant au loyer d'une emprise cédée, libérée ou transférée.

Le ministère de la défense est particulièrement vertueux puisque la surface utile de bureaux a été réduite de 15% entre 2010 et 2013, passant de 3 652 664 m² à 3 119 218 m².

Année	Surface utile (m ²)
2010	3 652 664
2011	3 374 295
2012	3 315 779
2013	3 119 218

MONTANTS DES LOYERS BUDGETAIRES ACQUITTÉS PAR LE MINISTÈRE DE LA DEFENSE					
<i>En millions d'euros</i>	LB 2009 facturés	LB 2010 facturés	LB 2011 facturés	LB 2012 facturés	Prévision 2013
Taux d'indexation en % (base T1-2011)		1,24	0,13%	2,31%	3,17
Défense	146,16	184,78	185,77	184,18	185,20
Total/Etat		1 101,30	1 090,71	1 100,18	

d) Objectif et indicateurs : 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.

Les résultats des indicateurs immobiliers inscrits dans les documents budgétaires (indicateurs de performance et indicateurs immobiliers transverses), sont directement impactés par les variations de leur périmètre de mesure mais aussi par la consolidation des caractéristiques physiques (surfaces et effectifs) des emprises.

Pour 2014, l'évolution à la hausse du ratio « Efficacité immobilière » résulte de l'extension du périmètre de l'indicateur à des emprises régionales. Huit emprises majoritairement implantées en province et soumises à loyer budgétaire ont été ajoutées au périmètre. Ce qui a entraîné mécaniquement une hausse moyenne de l'indicateur.

Une amélioration sensible du ratio d'occupation devrait être perceptible à l'échéance prévisionnelle de livraison du projet Balard (2015). Sur le périmètre de l'administration centrale, la cible fixée de 12 m² de SUN par poste de travail, devrait être respectée. Le regroupement des services centraux sur ce site conduirait à libérer le tiers des emprises existantes.

Indicateur de performance "Efficience immobilière"
Évolution de résultats 2010/2012, prévisions 2013 et 2014

Volet performance Nombre d'emprises	22	21	20	21	26
	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision	2014 Cible
Ratio SUB / SHON	83%	83%	82%	83%	84%
Effectifs occupants	17 967	18 068	15 209	17 479	19 135
SUB en m²	357 769	357 146	309 703	347 122	481 228
SUN en m²	218 811	218 375	186 836	210 801	261 039
Ratio SUN / Poste de travail m² SUN /effectifs	12,18	12,09	12,28	12,06	13,64

2. L'OS « Dissuasion »

L'opération stratégique « Dissuasion » recouvre, pour le programme 212, les dépenses consacrées à la force océanique stratégique (FOST), composante « marine » de la force de dissuasion, et en particulier aux installations de la base opérationnelle de l'Île Longue.

Les opérations d'infrastructure afférentes à la dissuasion de la marine sont conduites en liaison avec le programme d'ensemble Cœlacanthe (programme 146 « Équipement des forces »). Elles consistent à adapter et à rénover les servitudes communes aux différentes installations nucléaires implantées sur la base de l'Île Longue (énergie électrique, fluides, installations portuaires) et le port militaire de Brest, mais aussi d'autres sites de la marine concourant à la dissuasion.

A partir de 2014, le périmètre de l'OS Dissuasion sera étendu aux investissements liés aux infrastructures des transmissions nucléaires (opération dénommée HERMES).

EVOLUTION DES CREDITS DE L'OS DISSUASION ENTRE 2012 et 2014							
M€ courants		ENGAGEMENTS			PAIEMENTS		
		2012 Exécution	2013 Prévisions	PLF 2014	2012 Exécution	2013 Prévisions	PLF 2014
FOST	Maintien en condition	19,38	22,50	25,63	21,58	24,54	32,43
	Adaptations de capacités	63,19	52,30	50,71	24,51	49,92	51,57
HERMES	Transmissions nucléaires			8,89			6,01
TOTAL		82,57	74,80	85,23	46,09	74,46	90,01

NB : le faible niveau de paiements en 2012 est lié à un engagement tardif des marchés ainsi qu'au niveau des crédits disponibles sur le BOP en fin d'année.

3. L'OS « Infrastructures »

Cette opération comprend les crédits destinés à la construction des infrastructures de défense. Sur la durée de la loi de programmation militaire, l'enveloppe nécessaire aux infrastructures a été évaluée à 6,1 milliards d'euros, soit environ 1 milliard d'euros par an.

Les crédits d'investissements au profit des infrastructures représentent 1,107 milliard d'euros en AE et 535,2 millions d'euros en CP (1,076 milliard d'euros en AE et 415,5 millions d'euros en CP en LFI 2013), non compris les 206 millions de recettes exceptionnelles attendues des cessions immobilières (200 millions d'euros en 2013). Ils incluent également les dépenses d'investissements consacrés à la politique de logement familial.

Ressources exceptionnelles incluses, les CP progressent de 20,4% et les autorisations d'engagement de 2,9%.

Le tableau ci-dessous inclut également les crédits de l'action restructurations.

Crédits de l'OS : INFRASTRUCTURES DE DEFENSE (en millions d'euros)					
niveau	Libellé	Prévision de crédits 2014			CP
		AE affectées	AE engagées hors TF	Total	
ACT	Maintien en condition de logements domaniaux		26,10	26,10	17,40
OB	Maintenance lourde - ML		95,15	95,15	53,17
OB	Maintien en condition hors ML		120,57	120,57	82,96
OB	Dépenses préalables à cession		25,00	25,00	26,00
OB	Réalisation de logements familiaux		28,30	28,30	45,60
ACT	Infrastructure Accueil de l'A400M				23,27
ACT	Infrastructure Accueil FREMM				9,47
ACT	Infrastructure Accueil MRTT	139,00	0,15	139,15	3,01
ACT	Infrastructure Accueil RAFALE		1,43	1,43	3,11
ACT	Infrastructure Accueil SAMPT	5,43		5,43	6,79
ACT	Infrastructure HIA Bégin - Val de Grâce	32,02		32,02	16,75
ACT	Infrastructure Accueil du HNG	12,00		12,00	21,29
ACT	Infrastructure Accueil du VBCI				14,47
ACT	Infrastructure Accueil et soutien SNA BARRACUDA	219,20	1,19	220,39	50,24
ACT	Infrastructure SCCOA 3 et 4				5,36
ACT	Infrastructure SCORPION étape 1	16,84		16,84	1,01
ACT	Infrastructure Accueil AUG				8,11

ACT	Rénovation des réseaux électriques de la base navale de Brest		2,60	2,60	18,10
ACT	Rénovation des réseaux électriques de la base navale de Toulon	40,10	1,43	41,53	9,24
ACT	Remise à niveau des INBS Miessiessy		1,10	1,10	1,40
ACT	Rénovation des HIA		9,49	9,49	1,42
ACT	Autres investissements d'adaptation de capacités TO	30,00	125,75	155,75	43,54
ACT	Infras Projet Balard- travaux annexes		4,66	4,66	8,07
ACT	Infras Restructuration Tour A - Balard				4,33
ACT	Infrastructure PPP ENSTA		8,35	8,35	10,50
ACT	Protocole Culture - Défense		8,00	8,00	8,00
ACT	Autres investissements de réalisation de capacités NTO	55,00	98,14	153,14	42,46
	Total (action 4)	549,59	557,40	1 107,00	535,17
OB	Restructurations - création & modification d'infrastructures*	30,69	150,31	181,00	205,32
OB	Restructurations - gardiennage des emprises libérées*		4,00	4,00	4,00
	Total (actions 4 & 10)	580,29	711,71	1 292,00	744,06

(*) Action 10

A ces crédits s'ajouteront ceux ouverts sur le CAS immobilier et qui pourront être consommés à hauteur de 206 M€.

a) L'accueil des nouveaux matériels

(1) La poursuite des opérations engagées lors de la LPM 2009-2014

En 2014, les programmes d'infrastructure engagés au cours de la précédente loi de programmation militaire seront poursuivis, en tenant compte des nouvelles orientations définies par le Livre blanc et la nouvelle LPM 2014-2019.

Les principaux sont :

- (a) Accueil et soutien des futurs sous-marins nucléaire d'attaque Barracuda (220,39 millions d'euros en AE et 50,24 millions d'euros en CP)

Ce programme vise à l'adaptation des infrastructures d'accueil et soutien de la base navale de Toulon, port de base des futurs SNA. Des adaptations seront aussi réalisées dans la base navale de Brest (pour l'entretien de circonstance et le mouvement de munitions), à l'Île Longue (en

cas de débarquement fortuit de combustible) et marginalement à Cherbourg. Le lieu de réalisation des arrêts techniques majeurs n'est pas encore arrêté.

Les différences avec les SNA de classe Rubis et les exigences renforcées face au séisme et à la submersion marine après les événements de Fukushima influent sur les installations portuaires à concevoir. Les travaux consisteront à refondre des quais en intégrant des équipements permettant l'accostage et l'amarrage, ainsi que des bassins pour entretenir les navires. Il s'agit également de réaliser ou d'adapter les dragages nécessaires au stationnement et à l'accès aux quais ainsi que les équipements de ces ouvrages en moyens de manutention et de distribution des fluides. La phase 1 « accueil et soutien du premier sous-marin (le Suffren) sera conduite entre 2013 et 2017.

(b) La rénovation électrique des bases navales de Brest et de Toulon (44,13 millions d'euros en AE et 27,34 millions d'euros en CP)

La vocation de ces programmes est d'assurer une rénovation des réseaux électriques des ports de Brest et de Toulon qui n'a jamais été effectuée depuis 50 ans et de les adapter aux besoins actuels et à venir, durant au moins les 3 prochaines décennies, afin de répondre d'une part, à l'obsolescence de certaines installations, d'autre part, aux exigences en termes de puissance électrique et de fiabilité technique. Ces travaux sont rendus indispensables par l'arrivée de nouveaux navires ainsi que la rénovation des installations nucléaires (piscine d'entreposage du combustible nucléaire - ateliers d'entretien des chaufferies du porte-avions et des sous-marins d'attaque). Ces travaux, qui devront évidemment assurer la continuité du service, la non-régression de la sûreté nucléaire des installations et sous-marins nucléaires, constituent un réel défi.

Le programme de rénovation du port de Brest s'étalera de 2013 à 2024.

La rénovation des réseaux et installations électriques du port de Toulon se déroulera de 2012 à 2025. Elle se conçoit notamment en interface technique et calendrier des infrastructures d'accueil des FREMM et des SNA Barracuda. Le besoin, tout comme le calendrier de cette opération, sera précisé à l'occasion de la présentation du dossier d'orientation en comité ministériel de l'infrastructure en décembre 2013.

(c) Les infrastructures d'accueil des Hélicoptères de nouvelles générations (12 millions d'euros en AE et 21,29 millions d'euros en CP)

Ce programme regroupe les opérations d'infrastructure permettant l'accueil des hélicoptères de transport tactique type NH90 (Caïman) et des hélicoptères de combat Tigre dans les régiments d'hélicoptères de combat de Phalsbourg et de Pau (éventuellement d'Étain).

Pour chaque site sont prévues les infrastructures de maintenance, de mise en œuvre, de stationnement des avions, d'approvisionnement (sauf pour Pau), de simulations (le centre de simulation du tigre sera construit à Phalsbourg), de commandement des escadrilles et postes de commandement de bataillons... Les infrastructures doivent permettre d'accueillir les appareils dont les cibles sont précisées dans la LPM. Le site de Pau a été livré en 2009 pour l'accueil des Tigre, celui de Phalsbourg devrait être livré en 2016 (décalage de 3 ans sur la partie remisage) pour l'accueil des Tigre. Pour l'accueil des Caïman, la livraison de Phalsbourg est prévue en 2016 (initialement 2014) et celle de Pau en 2018 (initialement 2016).

(d) Les autres grands programmes d'infrastructure pour l'accueil des nouveaux matériels ne sont dotés qu'en crédits de paiement

L'opération « Accueil de l'A400M » (23,27 millions d'euros en CP) permet de disposer sur la base aérienne d'Orléans, après rénovation et renforcement des aires aéronautiques, des capacités d'accueil des gros porteurs de plus de 140 tonnes. La livraison de l'escadron de soutien technique et aéronautique est prévue pour la fin de cette année. La tranche n°4 est décalée en 2018 pour prendre en compte les conclusions du Livre blanc et la nouvelle LPM.

L'opération « Accueil des FREMM » (9,47 millions d'euros en CP) permet l'adaptation des infrastructures à ces nouveaux bâtiments dans les bases navales de Brest et de Toulon. La FREMM Aquitaine dispose sur la base de Brest d'un quai industriel et d'un bassin et d'une ligne de stationnement dédiée. Le programme est actuellement en cours de redéfinition pour tenir compte des objectifs de la nouvelle LPM, il devrait s'étaler en 2014 (livraison prévue du deuxième bâtiment) et 2022. Au total, la LPM prévoit la dotation de 11 bâtiments.

L'opération « Accueil VBCI » est dotée de 14,47 millions d'euros en CP. Il s'agit des dernières étapes du programme d'infrastructures pour l'accueil des véhicules blindés de combat d'infanterie VBCI qui concerne huit régiments d'infanterie, quatre régiments de chars des brigades blindées et mécanisées, quatre écoles de formation, un centre de perception, d'instruction et de formation et un parc d'entraînement. Le programme s'étale de 2008 à 2016.

(e) L'opération « Infrastructure Scorpion étape 1 » (16,84 millions d'euros en AE et 1,01 million d'euros en CP)

L'objectif de ce programme est l'adaptation, la rénovation ou la construction de nouveaux équipements sur 44 sites sur 52 formations de l'armée de terre qui seront équipées en engins blindés de reconnaissance et de combat (ERBC) et en véhicules blindés multi-rôle (VBMR). La force d'expertise et de combat Scorpion (FECS), garante des orientations stratégiques et techniques des missions ainsi que de la cohérence de transformation des groupements tactiques interarmes doit également être créée. L'accueil des équipements sera échelonné sur plus de 10 ans à compter de 2018 (accueil des premiers VBMR).

- (2) Une nouvelle opération : Accueil des MRTT (139,3 millions d'euros en AE et 3,01 millions d'euros en CP)

L'objectif du programme est de réaliser les infrastructures permettant l'exploitation de l'avion « Multi-role tanker transport » (MRTT) sur la base aérienne 125 d'Istres.

L'opération d'armement MRTT a été engagée pour remplacer les flottes d'avions ravitailleurs en vol (C-135 FR et KC-135 R) et d'avions de transport stratégiques (A310 et A340). Il est prévu de doter et répartir les appareils en deux escadrons opérationnels. Les forces aériennes stratégiques (FAS) assureront à partir de ces deux unités, la dissuasion, l'intervention et l'alerte de défense aérienne au travers des missions de ravitaillement en vol, de transport de passagers et de fret. Le MRTT détiendra aussi une capacité d'évacuations sanitaires aériennes lourdes.

L'infrastructure à réaliser intègrera :

- l'adaptation de la plateforme, avec la rénovation et la création des chaussées aéronautiques et du balisage nécessaires à l'exploitation du MRTT, comprenant l'avitaillement en carburant des avions et les aires spécifiques ;
- l'infrastructure dévolue aux 2 escadrons et leur fonction commandement ;
- un centre de maintenance ;
- un centre de formation (CF) dont la fonction simulateur sera précisée en fin d'année 2013 ;
- un escadron de transit et d'accueil aérien (ETAA).

Des besoins induits sont également à considérer et restent à préciser comme la reprise de tout ou partie du réseau d'alimentation haute tension de la base aérienne, le déplacement provisoire du dépôt de munitions qui occupe actuellement l'espace dédié aux futurs escadrons. Actuellement le programme se situe au stade de la définition, en phase d'études initiales, il doit donner lieu à l'élaboration d'un dossier d'orientation (DO) à la fin 2013.

b) Les autres dépenses

Outre les infrastructures destinées à l'accueil des nouveaux matériels et les crédits affectés au logement familial (voir supra p. 31), l'OS infrastructures comporte pour une partie importante des dépenses relatives à l'adaptation de capacité d'infrastructures existantes, de maintenance lourde et de maintien en condition. **Ce sont ces crédits qui ont principalement fait l'objet de réduction en 2013 et qui sont remis à niveau en 2014 car ils conditionnent la disponibilité des infrastructures.**

- (1) Les dépenses relatives à l'adaptation de capacité d'infrastructures technico-opérationnelles (TO) : 155,75 millions d'euros en AE (14,1% des AE) et 43,54 millions d'euros en CP (8,1% des CP) contre 23,1 millions d'euros en 2013.

Outre les opérations érigées en programme spécifique, ces opérations budgétaires renferment pour l'essentiel les dépenses des armées et services indispensables à l'activité des forces et conditionnant leur capacité opérationnelle : politique d'emploi et de gestion des parcs,

adaptations des infrastructures des camps et des ports, rénovations des aires aéronautiques, des hôpitaux et centres médicaux...

Le ministère doit poursuivre et intensifier la mise à niveau des espaces d'entraînement au combat de l'armée de terre, la remise à niveau des plateformes de l'armée de l'air ou la mise à niveau des installations portuaires liées à l'exploitation nucléaire – pour la part non relative à la dissuasion – imposée par l'autorité de sûreté nucléaire de défense dans le cadre de l'INES-PN¹.

- (2) Les dépenses relatives à l'adaptation de capacités d'infrastructures non technico-opérationnelles (NTO) : 153,14 millions en AE (13,8% des AE) et 42,46 millions en CP (7,9% des CP) contre 28,4 millions d'euros en 2013

En plus des projets majeurs qui font l'objet de programmes particuliers, elles recouvrent toutes les dépenses des armées et services liées à la condition de vie du personnel (hébergement des cadres célibataires², restauration, centres médicaux) ou aux conditions de travail (création de locaux à usage de bureau notamment).

La disponibilité effective des ressources constitue une condition sans laquelle les conditions de vie et de travail du personnel civil et militaire (hébergements et locaux insalubres...) seront dégradées ou le fonctionnement des unités éventuellement remis en cause (fermetures administratives de points d'alimentation et de centres médicaux...).

- (3) Les dépenses de maintenance lourde : 95,15 millions d'euros en AE (8,6% des AE) et 53,17 millions d'euros en CP (9,9% des CP) contre 32,1 millions d'euros en 2013.

Il s'agit de la maintenance lourde des infrastructures (réhabilitation des toitures, des réseaux électriques et de chauffage, entretien des quais, des bassins et des digues, des chaussées et réseaux des bases et régiments), qui est placée sous la responsabilité du service d'infrastructure au niveau central.

- (4) Les dépenses de maintien en condition hors maintenance lourde : 120,57 millions d'euros en AE (10,9% des AE) et 82,96 millions d'euros en CP (15,5% des CP) contre 35,5 millions en 2013

Il s'agit des dépenses de maintien en condition opérationnelle des infrastructures (MCO), c'est-à-dire de la maintenance des installations et constituants techniques dont la défaillance est de nature à présenter un impact sur la disponibilité opérationnelle de la défense et celles de maintien en condition générale (MCI). Le MCO des installations sur des crédits de titre 5 déconcentrés est placé sous l'autorité des commandants de base de défense.

¹ Implémentation des nouvelles exigences de sûreté de la propulsion nucléaire.

² Voir supra p. 33 l'encadré sur le Plan VIVIEN

Le besoin financier nécessaire à ces deux types de maintenance demeure important : le ministère de la défense est le premier utilisateur de l'immobilier de l'Etat ; l'évolution des normes, du nombre de bâtiments techniques et de la contrainte budgétaire ont pesé dans le passé sur ce type de dépenses et ont conduit à différer certaines opérations qu'il serait délicat de décaler plus encore.

D'éventuelles économies sont par ailleurs difficiles à réaliser, la surface bâtie diminuant moins vite que le format et la diminution du format n'entraînant pas automatiquement une diminution du bâti (quais, chaussées aéronautiques...). Ainsi, la surface non bâtie n'a diminué que de 17% et la surface bâtie utile de 13,5% entre 2007 et 2012. En 2012, la surface non bâtie s'élevait à 2,4 milliards de m² et la surface bâtie utile à 31 millions de m².

Le niveau actuel de ressources prévues implique d'optimiser la surface du patrimoine à entretenir pour pouvoir le maintenir convenablement.

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

185 millions d'euros en AE et 209,32 millions d'euros en CP seront consacrés à la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement issu de la LPM 2009-2014.

<i>En millions d'euros</i>	LFI 2013		PLF 2014			
	AE	CP	AE affectées	AE engagées hors TF	AE Total	CP
Créations d'infrastructures	54,57	56,20	30,69	150,31	181,00	205,32
Modifications d'infrastructures	146,06	150,42				
Gardiennage des emprises libérées	2,00	2,00		4,00	4,00	4,00
Total	202,62	208,62	30,69	154,31	185,00	209,32

Les restructurations immobilières lancées depuis 2009 dans le cadre du nouveau plan de stationnement se poursuivent en 2014. 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 autorisations d'engagement reflète la fin de ce cycle, alors que les crédits de paiement restent stables.

Les principales opérations programmées en 2014

- la construction d'un point unique d'alimentation à Cayenne (7,5 M€) ;
- la construction d'une zone de perception et de réintégration (ZPR) du détachement d'adaptation opérationnel (DAO) (abris modulaires) au camp de Canjuers à Draguignan (10 M€) ;
- la réadaptation d'ateliers suite au renforcement du 2^{ème} régiment du matériel (RMAT) à Bruz (9 M€) ;
- les restructurations de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) concernant le centre de formation de la Défense à Bourges (6,53 M€).
- la mise en conformité des installations classées pour la protection pour l'environnement (ICPE) et des réseaux du 3^{ème} RMAT au Muret (5,48 M€) ;
- la construction d'un centre médical de base de défense à Toulon (5,4 M€) ;
- la réhabilitation de chambres stagiaires à l'école supérieure d'application du matériel (ESAM) de Bourges suite au transfert des écoles de la logistique du train (5,1 M€) ;
- l'adaptation d'un bâtiment en armurerie spécialisée à Haguenau en raison du transfert du 2^{ème} régiment de hussards (5 M€).

Le nouveau format des armées défini par le Livre blanc et le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 conduit à la préparation d'un nouveau plan de réorganisations, dont le détail n'a été que partiellement arrêté et rendu public (voir supra p. 22). L'état d'avancement des travaux ne permet pas, à ce stade, de les décliner en opérations.

Le ministre de la défense n'a, en effet, annoncé que les fermetures et transferts d'unités et de services intervenant en 2014. Les autres réorganisations ne seront pas annoncées avant le courant de l'année 2014. S'il est logique que le ministère souhaite se donner du temps pour préparer ces réorganisations, il paraît souhaitable pour toutes les parties concernées : états-majors et services qui auront à conduire ces réorganisations et notamment la manœuvre RH consécutive, personnels affectés qui devront envisager une mobilité ou une reconversion, communes qui devront redynamiser leurs territoires..., que l'ensemble des réorganisations jusqu'en 2019 puisse être annoncé en 2014.

Or les réorganisations elles-mêmes, qu'il s'agisse de transferts ou de suppression d'implantations, génèrent des coûts importants de dépenses d'infrastructures. On estime à 1,2 milliard d'euros le coût de l'accompagnement des restructurations sur la durée de la LPM 2009-2014. Les transferts représentent d'ailleurs les réorganisations les plus coûteuses, en outre leur montant a été souvent sous-estimé. Dans un souci d'économies, il est donc préférable de procéder par fermetures pures et simples d'implantations.

On notera également la progression importante des frais de gardiennage des emprises libérées (4 M€) qui doublent par rapport à 2013 et qui résulte pour partie du nombre croissant d'emprises délaissées mais non cédées.

IV. LE PROJET BALARD

Dans leur rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013, vos rapporteurs ont décrit dans ses grandes lignes l'économie de ce projet inédit, par son ampleur¹ 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. 261 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.

1. Une montée en charge progressive des crédits afférant à cette opération

a) Des travaux préparatoires et annexe réalisés par le ministère de la défense

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 12,40 millions d'euros en CP et 4,66 millions d'euros en AE. Il s'agit en effet de travaux annexes (8,07 millions d'euros en CP et 4,66 millions d'euros en AE) de densification de certains sites (Villacoublay, Arcueil et Vanves) dans le cadre des opérations de restructurations préalables au déménagement et du règlement des dernières dépenses de restructuration de la tour A (4,33 millions d'euros en CP) confiée à Opale Défense pour exploitation. La réhabilitation des tours A et F préexistantes sur la parcelle Est a été prise en charge par le ministère de la défense.

b) La redevance d'exploitation

Le partenariat public-privé 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 dans l'OB « fonctionnement courant », et pour des montants qui sont devenus significatifs (104,54 millions d'euros en AE et 49,64 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). La dotation intègre également l'exploitation de la restauration provisoire d'Opale Défense à compter de l'été 2014 ainsi que la prestation de nettoyage à compter de l'automne alors que les autres

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

prestations de services démarreront à la mise à disposition de la parcelle Ouest, laquelle est reportée en février 2015.

c) Des crédits d'assistance à maîtrise d'ouvrage

A l'action 11 « pilotage, soutien et communication » sont en outre inscrits au titre de l'OB « prestations intellectuelles » des crédits d'assistance à maîtrise d'ouvrage, réalisée dans la perspective des mouvements de services attendus en 2014-2015, pour quelques centaines de milliers d'euros.

d) Un système d'information pour piloter les opérations de déménagement

S'y ajoutent au titre de l'action 5 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » les crédits dédiés à l'opération SIMBAD (Système d'Information du Ministère à Balard et des Administrations centrales Distribuées).

Ce système vise à piloter le déménagement des systèmes d'information des états-majors et services centraux du ministère vers Balard, d'usage général comme opérationnel, tout en garantissant une continuité de service aux utilisateurs (sous-opération dénommée TAC\TIC), et à définir le système d'information permettant à l'administration centrale de 2015 de fonctionner dans sa nouvelle configuration (sous-opération dénommée TAC\SI). Les montants associés à l'opération SIMBAD en 2014 sont de : 4 M€ en AE et 5,9 M€ en CP (TAC/TIC : 2,6 M€ en AE et 3,8 M€ en CP ; TAC/SI : 1,4 M€ en AE et 2,1 M€ en CP).

2. Un calendrier qui fait l'objet de décalages limités

Le calendrier du chantier s'étend sur trois ans et demi.

Dès août 2014, le chantier principal devait 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'échelonnaient donc de juillet à décembre 2014. Entre-temps, en octobre 2014, la deuxième tranche de travaux de la parcelle Est devait débuter, pour s'achever en mai 2016.

Ce calendrier de mise à disposition des bâtiments au ministère a dû être recalé au terme d'une négociation avec Opale ayant conduit à un accord global en juillet 2013. La date de mise à disposition de la parcelle Ouest (bâtiment principal) est arrêtée au 28 février 2015 et la date de mise à disposition de la parcelle Est correspondant à la mise à disposition du dernier bâtiment de la phase 1 est fixée au 24 avril 2015, bien que la majorité des bâtiments de cette phase sera mise à disposition au 28 février 2015.

Ces prolongations de délais, respectivement de 6 et 8 mois font suite à l'accord intervenu en juillet 2013 entre le Ministère et Opale. Elles trouvent leur origine dans le décalage de la signature du contrat d'un mois et dans les délais nécessaires à l'évacuation des terres polluées rencontrées lors des travaux de terrassement et de fondation, aux travaux de désamiantage supplémentaire suite à la découverte d'amiante non décelable dans le cadre

des diagnostics préliminaires et enfin dans des modifications apportées au programme initial par le Ministère.

Les conséquences financières de ce décalage sont de deux types : des coûts directs liés aux travaux supplémentaires et des coûts indirects dus à la prolongation du chantier, leurs montants ont été arrêtés dans le cadre de l'accord intervenu en juillet 2013. Le calage des dates de mise à disposition a permis la fixation des taux du contrat (octobre 2013) engendrant une économie de 130 M€ HT sur les redevances par rapport aux hypothèses du contrat, soit l'équivalent d'une année complète de redevances sur les 27 du contrat.

Les opérations restant à conduire sont inchangées. Le gros œuvre de la parcelle ouest sera terminé fin novembre. Les aménagements intérieurs sont déjà partiellement commencés. Sur la parcelle Est certains bâtiments sont déjà exploités par Opale. L'exercice dit de microzoning (détermination de la position des cloisons et implantation des prises informatiques) est terminé en parcelle Ouest et très avancé en parcelle Est. Les entités appelées à s'installer sur Balard ont validé cet exercice. Il est convenu que les demandes de modifications ultérieures ne sauraient engendrer de modification du calendrier de mise à disposition. Par conséquent, les demandes résultantes ne seront satisfaites qu'après la mise à disposition, soit avant l'emménagement, soit en période d'exploitation en profitant de la flexibilité générée par la modularité du bâtiment.

Le contentieux avec la ville de Paris a trouvé une solution et n'a pas eu de conséquences dommageables sur l'exécution du projet comme vos rapporteurs avaient pu le craindre.

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. **Dans un jugement rendu le 21 février 2013 devenu définitif, la ville de Paris n'ayant pas interjeté appel, le tribunal administratif de Paris a confirmé la validité de la déclaration de projet et des permis de construire.**

Parallèlement à cette phase contentieuse, une solution a été recherchée concernant le garage à bus, associant la Ville de Paris, la RATP, Héliport de Paris et la préfecture de région. Elle s'est matérialisée par un protocole entre l'Etat et la Ville visant à favoriser l'implantation de ce garage à bus sur l'héliport d'Issy les Moulineaux.

Les travaux de la Corne Ouest ont été suspendus au moment du dépôt du recours de la ville de Paris contre le permis de construire (avril 2012). Le risque pour le ministère de devoir se substituer à l'investisseur de la Corne Ouest (à hauteur de 250 M€) est levé puisque la ville n'a pas fait appel du jugement, favorable à Opale et au ministère, rendu par le tribunal administratif.

S'agissant de la partie « exploitation » du PPP, la mise en exploitation de la tour F par Opale défense est intervenue en février 2012. En revanche, la mise en exploitation de la tour A a été reportée à mars 2013 en raison d'un retard dans la livraison après travaux due à la défaillance d'un des titulaires du marché de réhabilitation.

3. La mise en place d'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 convention¹, 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 direction du site de Balard du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) assure dès à présent le pilotage de l'exploitation du site (parcelle Est en cours de rénovation) en lien avec OPALE Défense et les prestataires qu'elle continue à gérer en direct jusqu'en 2015, ainsi que toutes les opérations de déménagement puis de consignation des bâtiments sur le site au fur et à mesure de leur remise à OPALE. Le service assure également d'ores et déjà toute l'exécution financière du contrat ainsi que les activités budgétaires associées.

Une modification de l'arrêté d'organisation du service sera publiée prochainement afin de prendre en compte les évolutions des compétences de cette entité rendues nécessaires par la mise en place du contrat de partenariat. D'ores et déjà le nouveau sous-directeur en charge de la future exploitation du site a rejoint le service à l'été et les principaux responsables de cette nouvelle entité sont déjà en place. Les attributions de la nouvelle sous-direction du site de Balard sont prévues à l'article 10 : assurer la gestion et le suivi administratif de l'exécution du contrat, mettre en œuvre les mesures nécessaires au contrôle de la performance du titulaire, assurer la coordination des soutiens, exercer une compétence générale sur l'ensemble des conditions de fonctionnement du site.

¹ 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.

La préparation de cet arrêté a été l'occasion de préciser, dans la perspective de l'emménagement sur l'emprise de Balard en 2015, les responsabilités réciproques et les interfaces nécessaires avec la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESA) et le futur commandement militaire du site (COMILI) rattaché à l'Etat-major des armées (EMA). Différents protocoles d'organisation sont en cours de rédaction, en matière par exemple de prévention et de sécurité incendie.

La montée en puissance de cette nouvelle structure a d'ores et déjà commencé avec l'identification des compétences nécessaires, leur priorisation et les premiers recrutements. Dans le même temps, des solutions de reclassement ont été mises à l'étude, dans le cadre du dispositif ministériel de restructuration pour les agents devant quitter l'actuelle direction de site.

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 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.

Le ministre avait 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 étaient attendues d'ici la fin de 2012. Outre l'examen de la procédure et de la soutenabilité financière du projet, la mission d'inspection était invitée à aborder la question de l'organisation du pilotage du contrat. Vos rapporteurs ont demandé à avoir communication de ce rapport, le ministère de la défense a répondu que « *ce rapport étant classifié, il ne pouvait être communiqué* ».

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, de l'impossibilité de différer davantage les opérations nécessaires à l'amélioration de la condition de vie des personnels¹, ainsi que les réorganisations qui ont un coût en infrastructures.

¹ La qualité des infrastructures, notamment le logement, est un élément de l'attractivité des carrières militaires. Enfin, il est à noter que l'état du patrimoine de la défense est une inquiétude forte pour les armées. Ainsi, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) a alerté le ministre de la défense lors de la 89ème session (17 au 21 juin 2013) sur « la détérioration de l'infrastructure qui nuit au bien-être des soldats et à leur efficacité opérationnelle ».

Le cadrage budgétaire global proposé par le Livre blanc de 2013 et détaillé par le projet de loi de programmation ne laisse que peu de marges pour une augmentation significative des crédits d'infrastructure.

Le montant retenu pour l'établissement du projet de loi de programmation militaire est de 6,1 milliards d'euros en matière d'infrastructure alors que les besoins estimés sur la base des engagements juridiques déjà pris et des demandes présentées comme prioritaires par les armées ont été évalués à plus de 7 milliards.

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. Pour autant, il est nécessaire de rechercher les voies et moyens d'une optimisation de la politique immobilière.

La poursuite des efforts visant à encadrer l'expression des besoins suivant une logique de juste suffisance financière et calendaire est indispensable, mais il est également nécessaire de rechercher des solutions innovantes pour répondre aux besoins.

Une meilleure planification des opérations et une articulation plus étroite entre le programme de réorganisation du ministère sur la durée de la programmation permettrait également d'éviter de consentir des investissements sur des sites conduits à être fermés dans les années à venir.

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.

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 s'est traduite, 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 M€	LFI 2013			PLF 2014			Évolution		
	Titre 2	Hors titre 2	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total
AE	90,3	267,2	357,5	77	229	306	- 13,3	-38,2	-51,5
CP	90,3	240,7	331	77	257	334	- 13,3	+ 16,3	3

Pour 2014, la dotation de l'action 10 s'établit à 306 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 334 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants connaissent une baisse sensible par rapport à 2013, de 14,4% pour les autorisations d'engagement et par une quasi stabilité pour les crédits de paiement (+0,9%).

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

ACTION 10 – restructurations PLF 2014 en millions d'euros	Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP	
Fonctionnement et activités spécifiques	77	44	47,7	121	124,7	
- Accompagnement social	77	4,4	4,4	81,4	81,4	
- Accompagnement économique		39,6	43,3	39,6	43,3	
Infrastructure de défense		185	209,3	185	209,3	
Total action 10	77	229	257	306	334	

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. 38), 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 (77 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 (4,4 millions d'euros) : 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 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).

Trois activités sont relatives aux aides au départ, versées sous la forme d'une indemnité de départ volontaire aux agents qui choisissent de quitter définitivement l'administration :

- l'indemnité de départ volontaire (IDV) attribuée aux fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de l'État recrutés pour une durée indéterminée ;
 - l'IDV accordée aux personnels ouvriers de l'État (OE) ;
 - l'IDV pour création ou reprise d'entreprise (IDVCRE) pouvant être attribuée aux ouvriers de l'État quittant l'administration et créant ou reprenant une entreprise privée.
- Les ouvriers de l'État quittant l'administration avec une IDV peuvent également bénéficier d'une allocation chômage pour une durée maximale de trois ans.

Sept activités regroupent les crédits relatifs à l'indemnisation de la mobilité des agents que la restructuration de leur organisme d'emploi oblige à une mutation géographique :

- la prime de restructuration (PRS) versée aux fonctionnaires et agents non titulaires et, le cas échéant, son complément spécifique de restructuration (CSR) ;

- l'indemnité de conversion (IDC) attribuée aux ouvriers de l'État et, le cas échéant, son complément exceptionnel de restructuration (CER) ;
- l'aide à la mobilité du conjoint (AAMC) réservée à l'agent dont la mutation oblige le conjoint à démissionner de son emploi pour le suivre ;
- l'indemnité temporaire de mobilité (ITM) permettant à l'administration, dans sa recherche de répartition optimale des effectifs, d'indemniser un agent dont les compétences sont recherchées et qui accepte une mobilité sur un poste difficile à pourvoir ;
- le complément indemnitaire (CI) compensant la perte de rémunération de certains fonctionnaires qui, ayant occupé des emplois particuliers, réintègrent leur corps d'origine à la suite d'une opération de restructuration.

Durant cette période, les dépenses de restructuration ont permis de financer les aides au départ, les indemnités liées à la mobilité, les charges sociales afférentes ainsi que les allocations chômage pouvant être éventuellement versées aux ouvriers de l'État bénéficiant d'une IDV. A cet accompagnement, s'ajoutent les dispositifs d'aide au départ volontaire (DADV) au profit du personnel civil de recrutement local (PCRL) à Djibouti, en Polynésie française et au Sénégal. Les crédits consommés se répartissent comme suit :

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	115,02	2913	27,54	25,48	26,15	4,55	83,72
2013***	90,31	1210	26,37	28 ,38	19,57	2,05	76,37

* 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 2013

Depuis 2012, on observe une baisse de la consommation des IDV/ouvriers de l'État. L'analyse de cette baisse a permis d'identifier les facteurs suivants :

- l'attrition du vivier: déflation des ouvriers de l'État depuis 2008,
- l'impact du recul de l'âge légal de la retraite,
- le contexte économique peu favorable.

L'ouverture de la condition d'octroi des IDV, depuis le 1^{er} janvier 2013 ne nécessitant plus d'occuper un poste restructuré a redonné une impulsion à ce levier. Pour relancer la mobilité du personnel civil, la MAR a modifié l'octroi de l'indemnité temporaire de mobilité (ITM). Cette dernière sera versée sur une période de 3 ans au lieu de 6 auparavant.

La direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) a chargé la MAR de piloter l'accompagnement des restructurations, pour le personnel civil, dans les domaines juridique, social et financier.

Années de restructuration	IDV (financées)	Mobilités	dont mobilités indemnisées	Total
2010	741	4 420	1 764	5 161
2011	616	7 379	1 754	7 995
2012	393	2 234	1 285	2 627
Prévision 2013*	376	2 662	1 200	3 038
TOTAL	2 126	16 695	6 003	18 821

*Prévision au 31 décembre 2013 (1^{er} suivi de gestion T2)

La mobilité externe au ministère de la défense représente 328 agents au titre de l'année 2010 et 324 au titre de l'année 2011. Cette mobilité a connu une baisse importante en 2012 avec seulement 89 dossiers ayant abouti.

L'indemnisation des départs volontaires pour les ouvriers de l'Etat et les fonctionnaires ou agents sur contrat, représente en moyenne :

	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

L'indemnisation moyenne de la mobilité toutes catégories de personnel représente 20 000 €. Ce coût varie de 8 300 € (sans changement de résidence familiale et mutation dans un établissement à une distance située entre 20 et 40 km) à 32 836 €.

A ce stade de l'exécution 2013, des points de vigilance demeurent sur la maîtrise des risques psychosociaux (RPS).

Une attention particulière est également portée sur les bassins d'emploi les plus sensibles tels que Fourchambault, Saint-Florentin et Langres.

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2014, les crédits alloués au titre du PAR civil s'élèvent à 77,03 M€ (chômage inclus). Les mesures en faveur de l'aide à la mobilité sont dotées à hauteur de 24,98 M€ (y compris charges sociales) et les mesures d'incitation au départ à hauteur de 33,62 M€. En outre, 2,4 M€ sont consacrés aux dispositifs d'aide au départ volontaire outre-mer et étranger (DAD/OME) et permettront de financer l'accompagnement de 80 agents répartis sur les territoires du Sénégal, de Polynésie française et de Djibouti.

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 0,58 M€ en loi de finances initiale (LFI) 2013, sont délivrées par le réseau social et payées au profit des agents restructurés par l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA), relais privilégié de la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense. Chaque année, le nombre de bénéficiaires reste difficile à estimer dans la mesure où les agents disposent d'un délai de deux ans pour présenter leur demande d'aide sociale.

Le tableau ci-dessous récapitule le montant des crédits versés à l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) au titre des restructurations.

en M €	2010	2011	2012	2013*	PLF 2014
LFI	8,73	12,06	3,75	0,58	1,2
Consommation	8,73	2,06	1,04	0,54	

* *prévision*

En 2013, la demande modérée de formations liées aux restructurations devrait limiter la dépense à un niveau proche de celui enregistré lors des trois exercices précédents. Compte tenu du regain d'intérêt attendu de l'élargissement des conditions d'octroi de l'indemnité de départ volontaire, qui n'impliquent plus la notion de « poste supprimé », un nombre plus important de postes à pourvoir pour la mobilité devrait se dessiner. Aussi en PLF 2014, le montant alloué à l'IGeSA s'élève à 1,2 M€.

Les crédits prévus dans le projet de LPM sur la période 2014-2017 au titre de l'accompagnement social (versements à l'IGeSA) se répartissent comme suit :

En M€	PLF 2014	LPM 2015	LPM 2016	LPM 2017
Mobilité logement	1,2	2,0	2,8	2,8

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	2013*	PLF 2014
LFI	2,00	2,21	1,97	1,17	1,25
Consommation	0,72	0,75	1,11	1,02	

* *prévision*

La mobilité induite par des mesures de restructurations n'implique pas systématiquement une action de formation, ou tout du moins une action lourde en durée et en coût, pour permettre l'adaptation de l'agent à son nouvel emploi.

Fort du constat des années précédentes et pour prendre en compte les orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, le budget inscrit au PLF 2014 est fixé à 1,25 M€.

La majeure partie des formations organisées dans ce cadre relève de l'adaptation au poste de travail et à l'évolution des métiers, les bilans de compétence, les validations des acquis de l'expérience et les congés de restructuration représentant 20% de la consommation 2012.

Les crédits prévus dans le projet de LPM sur la période 2014-2017 se répartissent comme suit :

<i>En M€</i>	PLF 2014	LPM 2015	LPM 2016	LPM 2017
Formations liées aux restructurations	1,25	0,96	0,95	0,95

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	2013	PLF 2014
LFI		7,32	3,82	2,71	1,63
	Accompagnement	6,17	3,12	2,23	1,25
	Réorientation professionnelle	0,95	0,50	0,20	0,20
	Soutien du dispositif	0,20	0,20	0,28	0,18
Consommation		2,03	1,65	0,31*	

* *consommation au 31 juillet 2013*

La sous-consommation constatée a conduit à adapter la ressource aux besoins. Malgré un maintien de l'offre de service à destination des personnels militaires et civils concernés par les restructurations, la demande reste inférieure aux estimations.

Cette sous-consommation peut s'expliquer par :

- la possibilité d'inscrire des personnels militaires restructurés à des stages financés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dans le cadre du marché « formation public spécifique » qui a induit un coût de l'accompagnement inférieur aux prévisions ;
- une demande moindre en réorientation professionnelle pour les personnels civils restructurés.

La sous-consommation, constatée sur la période 2010-2012 et durant les premiers mois de la gestion 2013, a conduit à adapter la ressource aux besoins. Ainsi, la ressource inscrite au PLF 2014 a été ramenée à 1,63 M€.

Les restructurations se traduisent par un nombre d'actions de formation professionnelle estimé pour 2014 à 151 pour les militaires. Le coût moyen unitaire de formation est évalué à 4 200 €, ce qui devrait entraîner un impact financier d'environ 0,63 M€ en 2014.

L'agence de reconversion de la défense (ARD) met à la disposition des personnels civils en réorientation professionnelle vers le secteur privé son dispositif et son offre de prestations : 0,2 M€ sont inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2014 pour aider au reclassement de 62 personnels civils. Ainsi, il est prévu de financer des prestations d'orientation (0,1 M€) et d'accompagnement direct vers l'emploi (0,1 M€), en particulier des prestations individuelles pour lesquelles ces personnels sont prioritaires.

A ces mesures s'ajoute 0,18 M€ prévu pour l'organisation de manifestations de type « Forum-Emploi » permettant de mettre en contact les personnels avec les employeurs potentiels.

D'autres mesures à hauteur de 0,61 M€ sont également financées en 2014 pour les militaires restructurés : préparation à l'accès aux emplois du secteur public, orientation et accompagnement direct vers l'emploi.

II. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE

A. LE DISPOSITIF ET SA MISE EN OEUVRE

Les crédits relèvent du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) piloté par la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR) ; ils sont inscrits sur deux actions du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » : principalement l'action 10 « Restructurations » pour les engagements réalisés après le 31 décembre 2008 ; de manière résiduelle, l'action 11 « Pilotage, soutien et communication » pour les engagements réalisés avant le 1^{er} janvier 2009.

Pour répondre à l'impact sur le territoire métropolitain et les collectivités d'outre-mer des mesures de réduction du format des armées et

de concentration des forces en bases de défense, un dispositif d'accompagnement territorial des restructurations est entré en vigueur en 2009, visant à recréer une activité économique dans la commune ou le bassin d'emplois concernés, selon une logique déconcentrée.

Les crédits du FRED de l'action 10 servent principalement au financement de deux dispositifs prévus par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 : les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR). Ils 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.

Pour les années 2009 à 2012, 234 emprises ont été libérées. 139 d'entre elles étaient concernées par des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) dont 63 ont fait l'objet, par décret, d'une autorisation de cession à l'euro symbolique. 95 emprises n'entraient pas dans le champ des CRSD.

Depuis 2009, 638 communes ont vu leurs effectifs évoluer. Sur ce total, 227 communes ont connu une augmentation de leurs effectifs tant civils que militaires. Pour les autres, 87 ont une balance nulle et 324 communes ont vu leurs effectifs diminuer.

Dans le rapport sur le PLF 2013, vos rapporteurs ont décrit de façon détaillée le dispositif d'accompagnement territorial des redéploiements prévu par la **circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 et les outils mis en œuvre via le FRED et la DAR.**

On rappellera simplement que ce dispositif comportait :

- un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **320 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 »)¹, 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.
- une possibilité d'acquisition pour un **euro symbolique** des immeubles abandonnés par le ministère de la défense en application de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 pour les communes les plus touchées : en pratique, les 24 faisant l'objet d'un « contrat de redynamisation de site de défense » (CRSD).
- la création par l'article 173 de la même loi d'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, porté depuis à hauteur de 10 millions d'euros et rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales.

¹ à concurrence de deux tiers (213 millions d'euros) par le FRED et de 100 millions d'euros par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de 7 millions du Fonds exceptionnel d'investissement 5FEI) pour l'outre-mer.

Présentation du montant des crédits effectivement réalisés au titre du plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées <i>(en millions d'euros)</i>			
	Base juridique	Présentation globale du plan	Crédits budgétaires réalisés
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant total sur la période 2009-2012 ¹
Crédits budgétaires		320	
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	71,52
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	34,89
<i>Total métropole</i>		300	106,41
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		225	78,11
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		75	28,3
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		20	-
Exonérations fiscales et sociales²		735	
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	
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	
Total		1 055	

¹ En autorisations d'engagement (AE) consommées. Données fiabilisées par l'outil comptable CHORUS

² Les éléments de réponses sur les exonérations fiscales et sociales sont regroupés au point h) " Mise en œuvre du volet fiscal et social de l'accompagnement économique "

Cette dotation globale se répartit entre CRSD et PLR de la manière suivante :

- 24 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD)¹, pour les communes ou les zones d'emplois les plus fragilisées économiquement (enveloppe de 225 M€ pour les CRSD métropolitains).
- 29 plans locaux de redynamisation (PLR), dont 2 dédoublés², pour les communes touchées par un nombre significatif de départs (enveloppe de 75 M€ pour les PLR métropolitains).
- 2 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et 4 plans locaux de redynamisation (PLR) pour l'outre-mer (enveloppe de 20 M€ pour l'ensemble).

Par ailleurs, outre ces deux dispositifs, le ministère de la défense participe à l'accompagnement économique des restructurations à travers notamment le versement de subventions dont les demandes sont instruites en commission nationale du FRED.

1. 90% des contrats prévus en juillet 2008 ont été signés

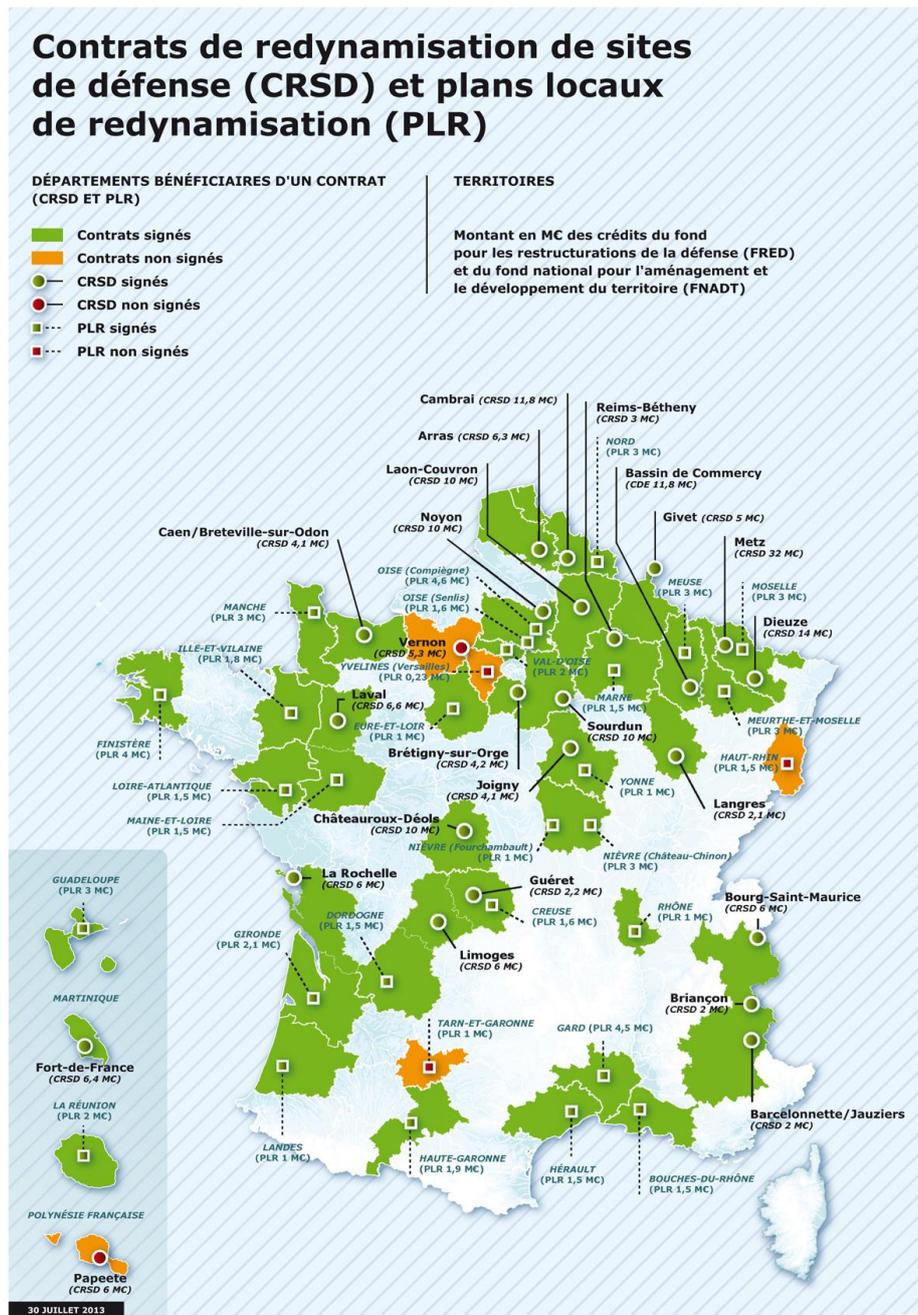
Au 1^{er} septembre 2013, 52 contrats sur les 58 prévus ont été signés (dont 20 CRSD et 24 PLR) :

	2009	2010	2011	2012	2013	à signer	Total
CRSD	5	3	3	9	2	2	24
PLR		2	6	16	5	4	33
Contrat de développement économique			1				

La carte ci-après synthétise l'état d'avancement des signatures des différents contrats au 29 juillet 2013 :

¹ En intégrant le « contrat de développement économique » (CDE) du bassin de Commercy, géré comme un CRSD.

² Nièvre (Parties « Château-Chinon » et « Fourchambault ») ; Oise (Parties « Compiègne » et « Senlis »).



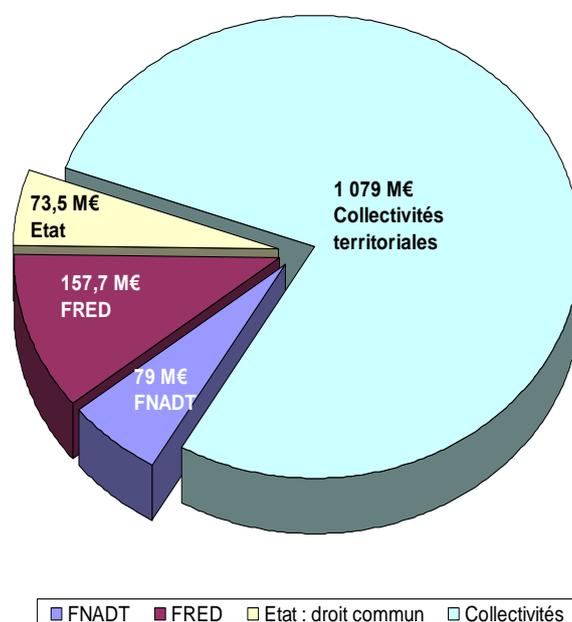
Au titre du FRED, le bilan financier de ces signatures est de 157,94 millions d'euros. En intégrant la part du financement en provenance du FNADT, le bilan financier de ces signatures représente un total de 237,04 millions d'euros dont 175,7 millions d'euros pour les CRSD et le CDE, et de 61,34 millions d'euros pour les PLR.

Il reste aujourd'hui 13,3 millions d'euros de FRED sur l'enveloppe initiale. Ces crédits vont être utilisés pour financer 4 nouveaux CRSD (Orange, Varennes-sur-Allier, Luxeuil et Châteaudun) correspondant aux restructurations annoncées, le 3 octobre 2013 (voir supra p. 22).

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 indemnitare ou réparateur, ils sont destinés à soutenir des actions de redynamisation des territoires concernés. *« 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 1,389 milliard de crédits contractualisés, l'État n'a apporté que 310,2 millions ».*

**Contribution de l'État (22,3%) et des collectivités locales (77,7%)
au financement des dispositifs de redynamisation**



B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES

« Accompagnement économique des restructurations » : consommation des crédits en 2012, prévisions de consommation pour 2013 et perspectives pour 2014

en M€	Exécution 2009 à 2011 (1)		Exécution 2012		LFI 2013		Exécution 2013 (4)		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 (ex action 3) (2)		15,27		1,26		1,66		1,66		0,67
Action 10	67,1	18,52	55,18	25,12	60,3	28,07	60,3	28,07	39,63	43,34
Diagnostics territoriaux (T3) (3)	3,4	2,8	1,29	1,02	0,32	1	0,32	1	0	0,17
CRSD - PLR	30,82	8,69	40,7	13,70	55,8	17,38	55,8	17,38	38,45	35,03
Commission nationale	19,58	2,62	13,11	7,69	2	4,8	2	4,8	0,4	4,7
Pôles de compétitivité	8,48	4,34	0,03	2,48	2	1,22	2	1,22	0	2
CPER (2007-2013)	4,82	0,07	0,05	0,23	0,18	3,67	0,18	3,67	0,78	1,44
TOTAL	67,1	33,79	55,18	26,38	60,3	29,73	60,3	29,73	39,63	44,01

(1) Données fiabilisées par l'outil comptable CHORUS

(2) Depuis la LFI 2013, l'action 3 a été fusionnée au sein d'une nouvelle action 11 "Pilotage, soutien et communication".

(3) Y compris marché de diagnostics pour 2009 engagé sur la gestion 2008

(4) A ce stade les prévisions d'exécution pour 2013 sont conformes aux crédits ouverts en LFI

En 2013, sur les 60,3 millions d'euros d'AE prévus par le PLF 2013, 59,98 millions d'euros sont destinés aux entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités, et 0,32 million d'euros à des diagnostics territoriaux. Ces crédits sont principalement engagés dans le cadre des CRSD et des PLR.

En 2014, les autorisations d'engagements sont en baisse (- 34,3%), la plupart des contrats étant signés, la totalité (39,63 millions d'euros) est consacrée aux entreprises et collectivités. En revanche, les crédits de paiement progressent sensiblement (+54,4%) à 43,34 millions d'euros, conséquence de la mise en œuvre des contrats dont la plus grande partie a été signée en 2012 et postérieurement.

C. LE BILAN ESQUISSÉ EN 2012 SE CONFIRME¹

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.

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.

¹ Rapport pour avis <http://www.senat.fr/rap/a12-150-7/a12-150-7.html>

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 31 décembre 2012, 4,4 millions d'euros ont ainsi été attribués par la commission locale à près de 104 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.

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. 24) 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. Ils se réjouissent qu'une évaluation de cette législation ait été réalisée et que des solutions soient envisagées pour mieux répartir les compétences entre la défense et la sécurité, et pour simplifier le dispositif et faciliter les opérations de dépollution. **A l'initiative de vos rapporteurs, le Sénat a adopté un amendement¹ dans le rapport annexé au projet de programmation militaire 2014-2019 pour inviter le gouvernement à mettre en œuvre cette réforme.**

¹ <http://www.senat.fr/rap/l13-050/l13-05020.html#toc588>

3. La sous-consommation qui conduit à un étalement probablement excessif dans le temps

Vos rapporteurs estimaient à 5 années le temps nécessaire pour que l'ensemble des instruments juridiques soient signés, 60% l'ont été au cours des 4^{ème} et 5^{ème} années de mise en œuvre. 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 52 contrats ont 3 ans (prorogables 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. Les contrats ont été signés tout au long de la période. Leur mise en œuvre nécessite très souvent le lancement d'appels d'offres, ce qui explique partiellement la durée des actions subventionnées. A ces délais incompressibles, s'ajoutent parfois, des délais dus à des obstacles inattendus (fouilles archéologiques, recours, appels d'offres infructueux, protection de l'environnement, ...), qui pèsent lourdement sur la réalisation et l'achèvement des projets.

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
Diagnosics 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
Action 10	15,9	4,1	16,3	3,9	34,2	9,0	62,4	30,4	46,3	15,9	112,8	32,9	60,3	28,1

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

Source : SGA/DAR

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. Le montant des prévisions de décaissement du FRED pour les restructurations 2008-2015 apparaît en décalage de 1 à 2 ans par rapport à celles des engagements.

Dans l'état actuel des prévisions, le décaissement du FRED en accompagnement des restructurations 2008-2015 devrait être de 36 millions d'euros en 2014, 43 en 2015, 21 en 2016, 20 en 2017 et 16 en 2018.

4. Le dispositif fiscal présente un bilan contrasté

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. Vos rapporteurs s'étaient étonnés de ne pas obtenir auprès de la DAR le moindre élément de suivi de la mise en œuvre de ces dispositifs et de leur effet. Cette année, sans doute, dans la perspective de reconduction ou d'adaptation de ces dispositifs pour accompagner les restructurations qui seront engagées dans le cadre de la loi de programmation militaire 2014-2019, le ministère de la défense a recueilli quelques éléments d'appréciation sur ce dispositif qui relève pour sa partie fiscale des DDFiP et pour sa partie sociale de l'URSSAF.

La DATAR et le ministère de la défense ont adressé un questionnaire aux 22 préfets concernés par les 23 ZRD afin d'établir un bilan de l'application de ce dispositif.

Ce bilan se révèle contrasté. Les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre sont multiples et n'ont pas facilité l'appropriation du dispositif ZRD par les entreprises et les collectivités. Certaines sont d'ordre calendaire (décalage entre la libération effective des emprises militaires délaissées et leur cession aux collectivités territoriales...). D'autres résultent d'une trop grande complexité d'articulation de ce dispositif spécifique avec les autres dispositifs fiscaux déjà en vigueur, d'une excessive lourdeur de mise en œuvre¹ et d'une faible communication sur ce dispositif (absence de circulaire d'application).

Tableau des avantages fiscaux et sociaux découlant de l'application du dispositif ZRD				
Exonérations fiscales et crédit d'impôt				
CRSD concernés	Exonérations fiscales	Crédit d'impôt	Cumul	bénéficiaires
1/23	2,68 M€	4,64 M€	7,3 M€	
Exonérations de charges sociales				
CRSD concernés	Exonérations de charges sociales			Bénéficiaires
9/23	4,7 M€			240

Il est à noter que le nombre d'entreprises bénéficiaires retenu pour ce tableau est celui du nombre le plus fort figurant pour une des années d'application, le bénéfice du dispositif s'étendant sur plusieurs années. Ce nombre est différent selon la nature fiscale ou sociale des exonérations accordées.

Au regard de ce bilan, le futur dispositif qui pourra être mis en place dans le cadre de la loi de programmation militaire 2014-2019 devra s'appuyer sur ce retour d'expérience.

¹ Non concordance fréquente entre les périmètres définis par les élus pour les contrats de redynamisation de site défense et celui des ZRD.

5. Un bilan mitigé en termes d'emplois créés

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, 30,3 millions d'euros ont été accordés, pour la création de 5 004 emplois. L'aide directe aux entreprises, accordée principalement par la commission nationale du FRED jusqu'en 2012, le sera désormais davantage à travers les commissions locales créées dans le cadre de la moitié des CRSD et PLR signés.

D. LES PERSPECTIVES OUVERTES POUR LA LPM 2014-2019

Le dispositif d'accompagnement économique tel qu'il a été mis en place dans la précédente loi sera revu. Celui-ci a montré un certain nombre de limites et de fragilités.

Les territoires les plus touchés par les mesures de restructuration bénéficieront, sur la base d'un régime contractuel modulable en fonction de l'importance de la déflation subie et de son impact socio-économique, d'aides financière directes et de mesures fiscales.

1. Une simplification des instruments mis en œuvre

L'instrument privilégié sera le contrat de redynamisation de site de défense (CRSD)¹ élaboré, sous l'égide du préfet conjointement avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, par les services de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et de la Délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR). Les préfets seront chargés d'en assurer la mise en œuvre et le suivi, en relation étroite avec les administrations centrales concernées. Au stade actuel des études, il est donc effectivement envisagé de ne recourir qu'à ce seul mode de contractualisation.

Pour éviter la durée excessive de la phase d'élaboration des contrats, un effort de méthodologie devra donc être consenti par tous les acteurs : délégués régionaux ou interrégionaux aux restructurations placés auprès des préfets de département, structures intercommunales et syndicats mixtes notamment dans le travail de diagnostic, de recensement des besoins et d'identification des projets, établissements publics d'aménagement foncier.

¹ L'analyse de l'ensemble des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et des plans locaux de redynamisation (PLR) signés au titre du plan de restructuration 2008-2015 ne fait pas apparaître de différences notables dans leur mode d'élaboration, de suivi et de mise en œuvre, ni de différences significatives dans la typologie des actions contractualisées.

2. Une enveloppe adaptée au niveau des restructurations projetées

Une enveloppe financière prévisionnelle de 150 M€ sera affectée à cet accompagnement économique via le Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) à hauteur des deux tiers du total et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) à hauteur d'un tiers. Cette répartition est identique à celle de la précédente loi de programmation militaire. Le montant de l'enveloppe financière a été réduit compte tenu de la moindre ampleur des restructurations à venir.

Il atteint donc 150 M€ pour 23 500 postes supprimés étant entendu que la décision d'assortir ou non une mesure de restructuration d'une enveloppe financière ainsi que le montant même de cette enveloppe ne sera pris qu'au terme d'une analyse socio-économique de l'impact de la mesure sur le bassin d'emploi concerné réalisée par la DATAR.

L'enveloppe de 320 M€ accordée pour la période 2008-2015 en accompagnement d'une déflation de près de 55 000 postes correspondait à une compensation économique moyenne de l'ordre de 5 800 € par poste supprimé.

L'enveloppe prévisionnelle globale inscrite dans le présent projet de LPM a été évaluée par l'emploi d'un ratio voisin. Le ratio moyen, qui ne doit en aucun cas être considéré comme une norme impérative, a toutefois été porté de 5 800 à 6 400 euros par poste supprimé afin de prendre en considération la situation de l'emploi engendrée par la crise économique que traverse actuellement la France.

Un effort particulier sera entrepris dans trois directions :

- un recentrage des subventions de l'Etat sur des actions structurantes ;
- une sélection rigoureuse des actions subventionnées dans les contrats pour ne retenir que les plus efficaces en termes de redynamisation économique des territoires ;
- un effort significatif sur la reconversion des emprises militaires libérées.

Ces aides permettront de mobiliser un certain nombre de partenaires, notamment les collectivités territoriales. Elles conserveront un effet de levier important mais s'il est admis que l'effort du budget de l'État ne puisse qu'être limité, il faut toutefois rappeler que la dégradation de la situation financière des collectivités territoriales et leurs obligations dans le cadre de la politique de redressement des comptes publics limiteront nécessairement leurs propres efforts.

3. Les autres éléments du dispositif seront adaptés

Le rapport annexé indique que le dispositif de **cession à l'euro symbolique de certaines emprises libérées par la défense** prévu à l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 sera reconduit par la loi de finances, moyennant quelques aménagements,

pour les collectivités les plus fortement affectées par les restructurations. Son extension aux établissements publics fonciers est semble-t-il envisagé.

La Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) conduira, avec les collectivités impactées par les restructurations, les négociations en vue de la cession des emprises reconnues inutiles au ministère. Elle mènera les études d'aménagement urbain et de développement économique nécessaires à la reconversion des sites.

A l'initiative de vos rapporteurs, le Sénat a introduit dans le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2014-2019, un alinéa qui prévoit la reconduction jusqu'en 2022 du **fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées**¹.

Un **nouveau dispositif de prêts participatifs de revitalisation** (reprise et développement) **au bénéfice de PME situées dans les territoires affectés par les restructurations de défense** sera mis en place dans le cadre de la Banque Publique d'Investissement, dans la continuité de l'action actuelle de la société SOFIRED, et en association avec le ministère de la défense. Les modalités d'application et de traitement sont en cours d'élaboration. Le dimensionnement de ce fonds de garantie devrait permettre d'accorder au minimum entre 56 et 72 M€ de prêts participatifs sur la période de la prochaine loi de programmation militaire.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement des restructurations engagées par la loi de programmation 2009-2014, la SOFIRED (Société de Financement et d'Investissements pour la Réforme et le développement), société anonyme dont le capital de 45 M€ est détenu à 100% par l'Etat via l'Agence des Participations de l'Etat (APE), a été chargée de soutenir l'implantation ou le développement d'activités susceptibles de créer ou de consolider des emplois stables dans les territoires et les entreprises concernées par la réforme du ministère de la défense.

Elle intervient au profit des entreprises éligibles en leur accordant, sur ses fonds propres, des prêts participatifs d'un montant de 75 k€ à 1 M€ sur une durée de 5 à 7 ans.

Les règles d'éligibilité des PME aux interventions de SOFIRED s'articulent en 2 volets complémentaires (il suffit de satisfaire un seul des deux critères) : un volet fonctionnel (être fournisseur direct ou indirect du ministère de la défense) et un volet territorial (être localisée dans un des 71 départements impactés par les restructurations du ministère de la Défense).

Compte tenu de la régénération du capital au fur et à mesure du remboursement des prêts, le capital de 45 M€ confié à SOFIRED permet d'octroyer un flux de prêts de 12 M€ par an dans la durée. Après une montée en puissance progressive, ce régime de croisière a été atteint en 2012 et devrait se poursuivre jusqu'à la fin de la période couverte par la loi de programmation militaire 2009 - 2014.

¹ <http://www.senat.fr/rap/l13-050/l13-05020.html#toc588>

Dans la reprise de la SOFIRED par la Banque Publique d'Investissement, une importante amélioration du dispositif est prévue. Elle consiste à adosser les prêts participatifs SOFIRED, pour 50%, à un fonds de garantie spécifique Défense dont la mise en place par le ministère de la Défense est à l'étude et, pour 50%, au fonds de garantie national « renforcement de la structure financière » géré par BPIFRANCE.

Le versement d'une **aide directe aux entreprises** désireuses de s'implanter dans une zone restructurée est une mesure efficace. Ce dispositif a donc vocation à perdurer. Son pilotage à l'échelon local et non plus national devrait être privilégié dans un souci de plus grande réactivité.

En revanche, il semble peu probable que le **dispositif fiscal** actuel puisse être reconduit à l'identique au regard du bilan tiré de l'exercice précédent.

Vos rapporteurs seront vigilants sur la mise en œuvre de ce dispositif et souhaitent que la Délégation aux restructurations (DAR) qui est maintenue soit en capacité de coordonner le dispositif dans l'ensemble de ses dimensions budgétaires, financières, fiscales et sociales, ou à tout le moins d'être informée de leurs mises en œuvre.

A cette fin, le Sénat a précisé dans le texte de la loi de programmation dans un article additionnel, que le rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi de programmation militaire comprendrait un bilan des dispositifs d'accompagnement territorial des restructurations des armées.

Le succès du plan d'accompagnement territorial des restructurations dépendra donc pour l'essentiel de la capacité de mobilisation des différents acteurs, comme de la pertinence et de l'efficacité des actions mises en œuvre. Il importe de tirer tous les enseignements de l'évaluation des dispositifs instaurés à l'occasion de la précédente loi de programmation.

TITRE 4 - LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES

Le modèle d'armée proposé par la loi de programmation 2014-2019 appelle à une diminution supplémentaire de 23 500 postes sur la période 2014-2019 en sus des 10 175 suppressions restantes de la précédente programmation. La réalisation des objectifs de déflation, de dépyramidage et de maîtrise de la masse salariale dans la logique de flux qui caractérise la gestion du personnel militaire, est conditionnée par la mise en œuvre effective de mesures d'aide au départ dès 2014.

Les déflations à venir nécessitent une attention particulière sur la reconversion pour les personnels militaires ; des mesures financières d'incitation au départ et à la mobilité ; et des reclassements dans les fonctions publiques.

De même, la poursuite des réorganisations rend nécessaire le maintien à un niveau convenable des crédits d'action sociale.

L'action 06 « Politiques des ressources humaines » regroupe les crédits concernant les politiques de ressources humaines conduites au niveau ministériel. Dotée de 522,33 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.

Pour 2014, les crédits qui avaient connu une diminution dans le PLF 2013 progressent sensiblement de 5,29%. Cette augmentation résulte de la forte progression des crédits de reconversion et du maintien des crédits d'action sociale.

14,6% des crédits du programme 212 sont consacrés à cette action.

<i>En millions en AE et en CP</i>	LFI 2013	PLF 2014	évolution en %
Politiques des ressources humaines	496,10	522,33	+ 5,29
<i>Reconversion</i>	179,10	198,79	+ 10,99
<i>Action sociale et autres politiques de ressources humaines*</i>	317,00	323,54	+ 2,06

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

<i>En millions d'euros</i>	Titre 2 personnel	Titre 3 fonctionnement	Titre 5 investissement	Titre 6 intervention	Total	FDC et ADP attendus
Politiques des ressources humaines	392,06	129,35	0,81	0,10	522,33	2,02
<i>Reconversion</i>	169,40	28,60	0,68	0,10	198,79	0,95
<i>Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	222,66	100,75	0,13		323,54	1,07

I. LA SOUS-ACTION 03 « RECONVERSION »

La réussite de la reconversion des personnels militaires est un des éléments déterminants de la réussite de la manœuvre RH prévue par le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Dans ce contexte, les moyens de fonctionnement mis à la disposition de l'agence de reconversion de la défense (ARD), Défense Mobilité, devront être préservés.

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 important.

L'Agence de reconversion de la défense : bilan et perspectives

L'agence de reconversion de la défense (ARD), dénommée « Défense mobilité », a été mise en place afin de renforcer l'efficacité globale de la reconversion. Elle 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.

Le nombre de reclassements au sein du secteur privé a constamment progressé ces dernières années, passant de 7 077 en 2008 à 9 784 en 2012¹, principalement dans les secteurs du transport et de la logistique (27%), de l'installation et de la maintenance (14%), ainsi que dans le secteur des services à la personne et à la collectivité (13%).

¹ Les reclassements ont été au nombre de 7 737 en 2009, 8 577 en 2010 et 9 015 en 2011.

Les reclassements au sein des fonctions publiques se sont élevés en 2012 à 2 174, soit une progression de 5% par rapport à l'année précédente. 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.

En revanche, le nombre de chômeurs indemnisés constaté fin 2012 s'élève à 10 975, excédant de près de 2 500 l'objectif. Ce dépassement résulte en fait d'un changement de règle de décompte lors du transfert à Pôle emploi de l'indemnisation du chômage des anciens militaires¹.

Afin d'accompagner au plus près les militaires, il conviendra de maintenir l'empreinte territoriale de Défense Mobilité afin de garantir un accompagnement de proximité dans les sites restructurés et une présence dans les bassins d'emploi. En outre, l'accompagnement des officiers exigera une adaptation du pyramidage de l'effectif de défense Mobilité.

B. LES CRÉDITS

Dans la perspective de départs importants, le projet de loi de finances pour 2014 consent un effort important.

Les crédits du titre 2 dédiés aux indemnités de chômage des civils et des militaires ainsi qu'à la masse salariale des agents de l'ARD passent de 101,75 millions d'euros en LFI 2013 à 119,38 millions d'euros en PLF 201, soit une augmentation de 17,32%.

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. 58) pour 22 millions d'euros.

Les crédits affectés à l'Agence de reconversion de la défense

A périmètre constant (hors mesure de transfert budgétaire), les dotations budgétaires hors titre 2 pour 2014 de l'ARD sont en diminution par rapport à 2013 de 0,3 M€ - dont 0,1 M€ sur les dépenses de communication -, et s'élèveront à 22,2 M€.

Ces crédits augmentent de 8,8 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2013 en grande partie par la mesure de transfert de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue sociale pour les formations professionnelles des publics fragiles (dont les militaires contractuels en reconversion).

¹ Depuis ce transfert, tout bénéficiaire percevant une indemnité au cours du mois est comptabilisé, tandis qu'auparavant, seuls les bénéficiaires comptabilisés le dernier jour de chaque mois étaient pris en compte.

Des efforts de rationalisation supplémentaires sur le soutien du dispositif ne pourront être réalisés en 2014. En effet, le niveau de soutien atteint aujourd'hui est juste suffisant pour permettre à l'ARD de fonctionner efficacement. Ainsi, aucune économie complémentaire ne pourrait être recherchée sur les dépenses de communication et de professionnalisation des personnels du réseau de Défense mobilité.

Des prestations nouvelles devront être mises en place en 2014 pour l'accompagnement des militaires. Ainsi, pour l'accompagnement des officiers, l'ARD augmentera son offre de service dès 2014 avec la notification de nouveaux marchés pour un montant estimé au minimum à 3 M€. Ce dispositif trouvera son rythme de croisière à compter de l'été 2014.

Par ailleurs, l'ARD participe à l'effort collectif de déflation des effectifs du BOP 2012, avec des réductions prévues en 2014 (-80) et en 2015 (-24).

- 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 5,4 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 1,4 million 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% n'a pu être atteint en 2012 (74%).

On notera toutefois que dans un contexte économique difficile les bilans d'activité de l'ARD sont positifs puisque le taux de reclassement des militaires a progressé de plus de huit points depuis 2008 (66%) pour atteindre 74%.

Compte tenu du contexte économique (tendance observée à la diminution des reclassements au 1^{er} trimestre 2013, puis stabilisation au second trimestre), la durée moyenne de retour à l'emploi tend à augmenter.

L'atteinte de l'objectif de 75% n'est donc pas assurée en 2013, mais, la cible est maintenue par la mise en œuvre de certains leviers d'actions.

Les leviers d'action

- poursuite de la professionnalisation du personnel de l'ARD (recrutement, formations internes) pour assurer aux candidats une meilleure réponse à leurs besoins au regard de leur projet professionnel ;
- poursuite du développement de la prospection d'offres d'emplois : aujourd'hui, plus d'un tiers des offres d'emplois proviennent directement du réseau des 13 000 contacts tissés par « Défense mobilité » (11 500 entreprises et 1 500 administrations) ;
- poursuite de l'offre de formations qualifiantes ciblées ;
- identification et captation des nouveaux chômeurs indemnisés (moins de neuf mois) dans le cadre d'une convention passée avec Pôle emploi ;
- maintien de l'effort d'information des militaires sur le parcours de reconversion ;
- identification plus précise des candidats ne souhaitant pas être accompagnés par l'ARD ou ne répondant plus aux critères d'éligibilité, afin de préciser le vivier utile ;
- poursuite de l'effort sur les partenariats, qui représentent plus de 20% des reclassements dans le secteur privé (partenariats déjà existants avec plus de 50 entreprises et fédérations).

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

Le coût par personnel « reclassé » s'élève à 4 957 € en 2012, y compris les frais de déplacement désormais à la charge de l'ARD. En 2013, il devrait augmenter sous l'effet de la diminution prévisible des reclassements (-4%, soit 13 500 reclassements contre 14 000 prévus).

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. Pour compenser les obligations professionnelles spécifiques de ses agents (mobilité, disponibilité, durée réduite des carrières militaires, stationnement dans des garnisons isolées et peu favorisées), 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.

L'information, l'aide et les conseils prodigués au personnel en difficulté par les assistants de service social (ASS) du ministère nécessitent parfois d'être complétés par la mise en place d'aides financières. Ces aides sont facultatives et leur délivrance est fondée sur l'étude de la situation de l'intéressé (évaluation sociale). Pour 2014 et les années suivantes, la dépense

devrait se stabiliser à 11 millions d'euros. Ces aides se composent principalement :

- de secours (urgents ou exceptionnels), qui sont des aides non remboursables ;
- de prêts sociaux, remboursables sans intérêts.

Montant de l'enveloppe sur la période 2007 - 2013 (en M€)						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prévision)
14	12,3	12,6	12,2	12,4	11,5 (12 903 prestations ¹ payées)	11,0

Enfin, il convient de mettre en évidence certaines actions spécifiques.

Afin d'aider ses ressortissants dans un contexte de réforme continu, le ministère de la défense renforce ses actions de **prévention, notamment en matière de risques psychosociaux** et met en place un **dispositif de compensation des contraintes liées aux sujétions professionnelles ou aux conditions de vie**, en favorisant l'accès à la propriété (par la délivrance de prêts logement²) et en permettant une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

Un **dispositif ministériel externalisé de soutien psychologique des familles de militaires et civils mobilisés en Afghanistan** a été mis en place en mars 2011 (numéro vert accessible 24h/24 et 7j/7). Il comporte des actions de sensibilisation des familles avant le départ et avant le retour ainsi que des interventions de psychologues lors des événements graves. Ce dispositif doté en 2013 de 1 M€, a été **étendu en juin 2013 à tous les théâtres d'opérations extérieures**.

Des **mesures spécifiques** ont également été prises **en faveur des blessés et de leurs familles**. Ainsi, un séjour gratuit d'une durée de sept jours consécutifs dans les établissements de vacances de l'IGeSA a été octroyé aux agents gravement blessés dans leurs fonctions en OPEX et à leur famille (protocole d'accord entre l'IGeSA et le ministère de la défense du 9 juin 2010). En outre, une convention de partenariat relative à l'hébergement d'urgence et de longue durée des familles de blessés en région parisienne dans deux résidences gérées par l'IGeSA a été signée le 1^{er} juin 2011.

Pour mettre en œuvre sa politique d'action sociale, 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.

¹ Il n'est pas possible de mesurer le nombre de ressortissants bénéficiaires des prestations, le système d'information utilisé ne mesurant que le nombre de paiements.

² 2 595 prêts « logement » délivrés en 2012.

L'établissement voit sa subvention augmenter en 2014 (53,4 millions d'euros contre 41,6 millions d'euros en LFI 2013). Elle retrouve un niveau proche de celle de 2012 (55 millions d'euros). Le besoin d'un financement public important reste nécessaire au moment où les armées sont fortement sollicitées sur le plan opérationnel et pour conduire parallèlement une forte déflation de leurs effectifs.

Il n'en reste pas moins important de rationaliser certains aspects de l'action sociale, afin que les prestations s'adressent à ceux qui en ont effectivement le plus besoin. Dans ce but, l'IGeSA a élaboré, dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens un plan d'effort et de développement.

Les axes du plan d'effort et de développement de l'IGeSA

1°) Refonte de la tarification et réforme du fonctionnement des centres de vacances :

En application de la nouvelle grille tarifaire, le prix des séjours dans les établissements de vacances a été augmenté. Cette augmentation se double d'une diminution des réductions tarifaires attachées à chaque tranche, tout en préservant les revenus les plus faibles par le maintien d'un tarif social. Cette réforme de la tarification pourrait générer, en 2014, à fréquentation constante, une économie de la subvention de l'ordre de 1,8 M€ et un gain en chiffre d'affaires estimé à 0,7 M€, pour la branche des établissements familiaux. Cependant, ces estimations restent très aléatoires dans un secteur (les vacances-loisirs), fluctuant et très concurrentiel.

Parallèlement à cette refonte de la tarification, des mesures d'économie ont été mises en œuvre : fermeture des centres conventionnés au profit des centres IGeSA, suppression de certaines activités trop coûteuses.

2°) Compression des dépenses de fonctionnement et fermeture d'établissements:

L'IGeSA vise à réduire ses charges de fonctionnement : limitation des budgets matériels, réduction de 10% des budgets de fournitures et frais de déplacement/mission, rationalisation de la gestion du siège social et des 150 établissements, effort de productivité.

De plus, il a été décidé de fermer les établissements devenus fortement déficitaires ou devenus sans objet en raison de la réorganisation territoriale ministérielle.

Malgré le changement de la réglementation concernant les personnels d'encadrement dans les colonies de vacances qui a nécessité le recrutement d'animateurs supplémentaires, la masse salariale de l'IGeSA a pu être diminuée en 2012.

3°) Développement de ses ressources propres :

Afin d'augmenter l'autonomie financière de l'IGeSA, un certain nombre d'actions ont été entreprises : plan de communication dans les armées et directions pour accroître la notoriété de l'IGeSA et donc ses ventes, diversification des prestations génératrices de valeur ajoutée dans ses établissements familiaux, diversification de son activité par la reprise en gestion de cercles et mess, etc....

B. LES CRÉDITS

1. Hors titre 2

a) Les crédits de l'action sociale

Ils recouvrent principalement les dépenses :

- de prestations sociales ministérielles et interministérielles au profit des ressortissants de la défense, sous forme de subventions versées à l'IGeSA et aux associations, d'aides attribuées aux organismes de protection sociale complémentaire et de crédits gérés de manière centralisée ou déconcentrée ;
- de fonctionnement courant de l'action sociale.

Afin de garantir la continuité et la qualité des prestations sociales servies aux ressortissants de la défense, au moment où le ministère s'engage dans une nouvelle phase de réformes (loi de programmation militaire 2014-2019), la dotation de l'action sociale s'établit en 2014 à 91 M€, soit une augmentation de 13,8 M€ par rapport à la LFI 2013. Ces crédits étaient en diminution en 2013 et vos rapporteurs s'en était inquiétés, estimant que l'effet mécanique des baisses d'effectifs sur l'évolution du budget ne doit pas nécessairement être l'ultima ratio de la bonne gestion d'une politique d'action sociale. Les réorganisations suscitent des besoins supplémentaires et l'action sociale est souvent un moyen d'accompagner le changement. Le ministère de la défense a dû d'ailleurs corriger le tir en gestion comme l'a reconnu M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration lors de son audition devant la commission, en dégagant des crédits supplémentaires.

b) Les crédits relatifs à la formation

Ils permettent de financer les formations statutaires initiales, les parcours d'adaptation à un nouvel emploi, la formation continue, la validation des acquis de l'expérience, le droit individuel à la formation, les périodes de professionnalisation, les bilans de compétence, les formations liées au handicap, les dispositifs dédiés à l'apprentissage et au PACTE et les préparations aux concours et examens professionnels.

La dotation 2014 (9,79 M€) et le rattachement de crédits extrabudgétaires par voie d'attributions de produits, issus de la rémunération des prestations de formation du centre de formation de la défense (CFD), permettront de réaliser près de 120 000 journées de formation.

2. Les crédits de titre 2

Ils sont dédiés aux prestations servies, hors restructuration, à la masse salariale des agents. Les montants des prestations sont stables (161,51 M€ en LFI 2013 et 164,49 M€ en PLF 2014). Il s'agit principalement des allocations « handicapés », des rentes ATMP et de la cessation anticipée d'activité liée à l'amiante (CAAA).

C. OBJECTIFS ET INDICATEURS

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

L'indicateur de performance de l'action sociale de la défense « proportion des aides accordées dans les délais fixés » mesure la qualité du service rendu aux ressortissants de l'action sociale de la défense en appréciant la réactivité du réseau social ministériel dans la délivrance des secours urgents et des autres secours attribués respectivement dans un délai inférieur à 14 jours et inférieur à 21 jours.

Le tableau suivant présente, par prestation, l'évolution des objectifs et des résultats de cet indicateur.

Prestation	Unité	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Prévision 2013 PAP 2013	Prévision actualisée 2013	Cible 2014
Secours urgents en moins de 14 jours	%	88	92	90	92	95
Secours aux ressortissants en moins de 21 jours	%	80	75	80	77	80

Le réseau social prévoit une stabilisation des résultats de l'indicateur « secours urgents en moins de 14 jours » autour de 95% à fin 2015. Cet objectif sera atteint grâce à la procédure simplifiée mise en place pour ce type d'aide et aux efforts poursuivis depuis 2011.

En ce qui concerne les secours aux ressortissants, attribués en commissions restreintes (émanations des comités sociaux), un léger fléchissement de la performance s'explique par les difficultés d'organisation et de fonctionnement de ces commissions dont la réorganisation est prévue en décembre 2013. En 2014, l'aboutissement de la réorganisation des comités sociaux combinée au déploiement des premières fonctionnalités du nouveau système d'information de l'action sociale (S.I.A.S.), permettant la dématérialisation totale des demandes de prestations des ressortissants, devraient améliorer les résultats.

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 ».

Depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le ministère a recruté 657 personnes handicapées et a validé la cible de 60 recrutements pour l'année 2013. Le ministère de la défense poursuivra cet effort en 2014.

La politique mise en œuvre par le ministère en matière d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes handicapées lui a permis de consacrer en 2012, 6,93% de ses recrutements civils aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE), dépassant ainsi les obligations légales. En 2014, la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi est estimée à 7,03%, soit près d'un point au-dessus de l'objectif fixé par la loi. Ces taux élevés résultent d'une politique volontariste du ministère, qui vise à mieux prendre en compte le handicap dans la vie professionnelle. La direction des ressources humaines du ministère de la défense a mis en œuvre plusieurs leviers (élaboration d'un plan Handicap, mise en œuvre d'un réseau de correspondants, formation de l'encadrement, des gestionnaires de personnels et des élus des commissions (administratives paritaires et des CHSCT) à une meilleure perception du handicap pour atteindre ces résultats et pour les améliorer.

Un quatrième plan handicap couvre la période 2013-2015.

Les précédents plans ont structuré la politique handicap du ministère en impulsant des actions pragmatiques incontournables, tels que le recrutement, les aménagements de poste et l'accessibilité, pour sensibiliser et préparer le collectif de travail à la prise en compte du handicap dans la vie professionnelle. Le nouveau plan qui s'adresse à l'ensemble des agents du ministère handicapés ou non, les invite à mener une réflexion sur la représentation sociale qu'ils se font du handicap et ses répercussions en vue d'améliorer les relations au sein des équipes de travail.

TITRE 5 - PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION

Absorbant 20,7% des crédits du programme 212 et 45,3% des emplois, l'action 11 « Pilotage, soutien et communication » connaît une quasi stabilité en CP (+0,3%) et une forte progression en AE (+13,8%), celle-ci correspond aux premiers versements des redevances du partenariat public - privé de Balard.

en millions d'euros

	PLF 2013					PLF 2014		
	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus	Total	Titre 2	Hors titre 2	Total
AE	381,66	271,27	652,93	1,81	654,74	385,57	359,74	745,31
CP	381,66	310,17	691,83	1,81	693,60	385,57	310,29	695,86

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

L'action 11 supporte l'ensemble des dépenses de masse salariale des cabinets du ministre de la défense et du ministre délégué aux anciens combattants et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que les dépenses de masse salariale des directions et services relevant du secrétariat général pour l'administration (SGA) à l'exception des réseaux du service d'infrastructure de la défense, de l'action sociale, de l'agence de reconversion et du service historique de la défense qui sont respectivement imputés sur les actions 4, 6 et 8.

Les dépenses de titre 2 de l'action 11 se montaient à 381,66 M€ en 2013. Dans le PLF 2014, les dépenses sont quasiment stables à 385,57 M€. En 2012, sur le périmètre reconstitué de l'action 11, les dépenses de titre 2 s'élevaient à 342,67 M€.

En 2014, le plafond des emplois autorisés diminue de 68 ETPT. Il se monte à 5 820 ETPT. Le plafond d'emploi est atteint en réduisant notamment le nombre de recrutements.

L'évolution des effectifs provient essentiellement des points suivants :

- 13,5 ETPT au titre de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois réalisées en 2012 ;
- 4,5 ETPT au titre des suppressions d'emplois réalisées en 2013 ;
- +81 ETPT concerne les transferts internes à la mission défense ou à la mission anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation ;
- 1 ETPT concerne un transfert externe au programme 212.

L'IRSEM (Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire) passe sous la tutelle de la direction des affaires stratégiques (DAS) (+40 ETPT).

La DRH-MD se voit transférer 20 ETPT au titre du renforcement de son autorité fonctionnelle ministérielle.

Les fonctions « reprographie » et « déplacement » pour le site de Balard, anciennement gérées par l'état-major des armées (EMA), sont transférées au SPAC (+12 ETPT).

II. LES CRÉDITS (HORS TITRE 2)

D'un montant de 359,74 millions d'euros en AE et de 310,29 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 (+88,5 millions d'euros en AE) résulte, pour une large part, des premiers versements des redevances du partenariat public - privé 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

Dotée de 110,41 millions d'euros en CP et 159,7 en AE, cette opération progresse de 4 millions d'euros en CP par rapport à 2013, mais de 91 millions en autorisation de programme. Les 3/4 de cette opération concernent les dépenses suivantes :

a) La rationalisation de la gestion du parc automobile

Il s'agit des crédits relatifs :

- au marché des véhicules légers de la gamme commerciale (VLGC) pour 6,2 millions d'euros¹ en CP, marché d'externalisation mis en place en 2006 mais qui s'achèvera en juillet 2014 ;

- à l'achèvement de la levée d'option d'achat entamée en 2013 sur une partie du parc des véhicules de service pour 29,91 millions d'euros².

Le marché d'externalisation intégrant la location longue durée et la maintenance signé en 2006 avec le titulaire *GE Fleet* ne sera pas reconduit en l'état, à son échéance de juillet 2014, en raison des coûts de la partie maintenance trop élevés. Ce marché a été bénéfique pour le ministère de la défense qui dispose désormais d'une bonne connaissance de son parc, rajeuni et redimensionné. Il sera remplacé par la préacquisition du parc dans une volumétrie adaptée aux évolutions de l'organisation du ministère de l'option d'achat prévue au marché. La maintenance et la gestion de la sinistralité restent externalisées par l'intermédiaire de l'UGAP.

La gestion 2014 est donc marquée par l'achèvement des opérations 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.

Étalées entre 2013 avec une cible de 4 725 véhicules rachetés à la fin de l'année et 2014, ces opérations concomitantes ramèneront, à fin 2014, le parc actuel des VLGC du ministère de la défense à un peu plus de 12 000 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, ce qui explique la baisse de 42,1 à 6,2 millions des frais de location au profit de la gestion patrimoniale, cette dernière devenant exclusive au 1^{er} janvier 2015. Les dépenses de maintenance et à l'entretien des véhicules détenus en gestion patrimoniale augmentent en conséquence (8,5 millions d'euros en 2014 contre 2,2 en 2013).

- à la maintenance et à l'entretien des véhicules détenus en gestion patrimoniale (8,5 millions d'euros), à l'acquisition de véhicules (0,8 million d'euros) et à l'achat et maintenance de 3 véhicules de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris positionnée sur le site de Balard.

¹ 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

² 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

Dans le cadre des mesures d'économie, le parc des VLGC du ministère sera réduit à 12 130 unités. Comme en 2013, aucun renouvellement relatif au parc des véhicules de fonction ne sera opéré en 2014.

b) La montée en charges 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 2014 de la mission « Défense » prévoit des dépenses de 104,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 49,6 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.

Le tableau ci-dessous monte la progression des charges. Pour mémoire on rappellera qu'au titre du PPP, la redevance annuelle est fixée à 154 millions d'euros TTC.

<i>En millions d'euros</i>	AE	CP
2013	35,0	29,59
PLF 2014	104,5	49,6

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. 46).

c) Autres dépenses de fonctionnements courants

Parmi lesquelles l'approvisionnement et le maintien en condition des matériels télématiques, informatique et bureautique (7,36 millions d'euros) et les dépenses de télécommunication pour 3,45 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 7,5 millions d'euros (7,3 en 2013) :

- pour 6,23 millions d'euros¹ 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 ;

¹ Montant prévisionnel

- 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) pour un montant de 1,1 million d'euros ;

- en compensation de sa mission dans la gestion patrimoniale des matières nucléaires intéressant la défense (0,11 million d'euros).

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

Cet établissement public administratif assure trois missions principales :

- la réalisation de 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. Ces reportages nourrissent le fond d'archives accessibles aux professionnels de l'image et au public ;

- la réalisation 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 ;

- la conservation et la valorisation des images d'archives (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.

	2012	2013	2014 (PLF)
LFI	19 024 323 €	18 849 690 €	18 482 379 €
<i>dont réserve de précaution</i>	306 168 €	303 357 €	304 460 €

Les subventions pour charges de service public versées à l'ECPAD s'élèvent à 18,48 millions d'euros pour 2013 (contre 18,85 en 2012). Cette diminution est atténuée par un transfert de 0,28 million d'euros du programme 178 au titre de la création de l'École des métiers de l'image¹. Elle procède de l'effort demandé aux opérateurs de l'Etat de contribuer aux économies générales décidées sur les crédits de soutien.

En 2013, le chiffre d'affaires de l'établissement a progressé. La projection du chiffre d'affaires sur l'année 2014 est évaluée à 2 990 000 €, soit 95 000 € de plus que l'exercice précédent (augmentation de 3,28%). La mise en œuvre d'une nouvelle grille tarifaire devrait permettre de renforcer l'attractivité auprès des commanditaires habituels et de capter de nouveaux clients.

¹ L'École des métiers de l'image, dont l'activité a débuté en février 2013, organise et conduit la formation de stagiaires militaires ou civils dans la famille professionnelle « communication ». Deux types de prestations sont dispensées : des formations professionnelles de cursus de la filière professionnelle « métiers de l'image » et des stages d'adaptation à l'emploi de courtes durées.

Le plafond d'emplois de cet opérateur est de 284 ETP, dont 1 hors plafond (et donc financé par des ressources propres). Il connaît en 2014 un ajustement à la baisse (-7 ETP sous plafond).

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 41,36 millions d'euros.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performances (COP) signé par le ministre de la défense, le 14 juin 2013, fixe les nouvelles orientations pour l'établissement pour la période 2013-2016.

Il maintient la trajectoire d'ouverture du SHOM par le développement de ses activités au service des politiques publiques maritimes et du littoral, tout en continuant d'assurer le soutien apporté à la défense et de maîtriser ses responsabilités de service hydrographique national.

Les activités du SHOM seront guidées notamment par les orientations stratégiques suivantes :

- renforcer la position de l'établissement en tant qu'opérateur national pour l'acquisition et la diffusion de données de référence, décrivant les paramètres physiques de l'environnement marin côtier et océanique et prévoyant son évolution ;
- conduire en priorité les missions de soutien opérationnel des forces armées et d'hydrographie nationale et garantir la qualité et la disponibilité de la fonction expertise au profit de la défense ;
- 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 par la participation aux instances internationales, européennes et nationales concernées ;
- conforter le positionnement au niveau mondial dans les activités techniques et opérationnelles, en développant des innovations porteuses d'avenir dans des projets de recherche et de développement relevant de problématiques civiles ou duales ;
- poursuivre l'amélioration de la performance économique globale du SHOM tout en maintenant un niveau d'excellence des services et en impliquant le personnel dans l'amélioration de la satisfaction des usagers ;
- accroître de manière significative le montant des financements complémentaires à la subvention pour charges de service public (SCSP) contribuant positivement au résultat d'exploitation.

Cette stratégie permettra de préparer l'avenir et d'anticiper pour le compte de l'Etat les grandes évolutions techniques et opérationnelles dans les domaines de compétence du SHOM, tout en assurant de manière efficiente la satisfaction des besoins en matière d'hydrographie nationale, de soutien à la défense et de soutien aux politiques publiques maritimes.

Outre la subvention pour charges de service public, le SHOM dispose de ressources propres (10,35 millions d'euros en 2013) 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 531 ETP, dont 25 hors plafond (et donc financés par des ressources propres). Il connaît en 2014 un ajustement à la baisse (-7 ETP sous plafond).

3. L'OB « compensatrice SNCF »

Elle retrace les crédits relatifs à la compensatrice SNCF des gendarmes (52,92 millions d'euros comme en 2013) et des personnels militaires (1,33 million d'euros, soit une diminution de 0,66 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.

La dépense 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.

4. L'OB « Soutien courant des structures »

Cette opération d'un montant de 30,6 millions d'euros (29,04 en 2013) regroupe principalement les crédits relatifs aux énergies (hors fuel domestique) pour 9,46 millions d'euros et les dépenses relatives à l'entretien courant du parc immobilier pour 17,85 millions d'euros : il s'agit de marchés multiservices ou de facilités, ainsi que les dépenses de gardiennage et de nettoyage des sites soutenus par le service parisien de soutien à l'administration central (SPAC).

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).

A compter de la gestion 2013, cette OB retrace également les remboursements effectués par le ministère à au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, en contrepartie des sommes versées par ce dernier à ses personnels militaires et fonctionnaires, au titre des préjudices extrapatrimoniaux subis au titre de l'amiante dans l'exercice de leur mission. Les crédits sont estimés à 2 millions d'euros pour 2014, y compris le règlement d'une partie de l'arriéré contracté depuis 2005.

Au total, elle s'élève à 18,29 millions d'euros (19,03 en 2012 et 18,29 en 2013). Mais il s'agit de dépenses contraintes susceptibles d'une forte évolution d'une année à l'autre. Conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 6 avril 2011, la transaction, pour prévenir ou régler des litiges, est un mode d'action privilégié.

Tableau des dépenses de contentieux dont frais de justice (M€)		
Consommation 2012	Consommation constatée au 30 juin 2013	Prévisions de consommation 2013
17,99	10,80	23,62

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 (3,1), de prestations intellectuelles (3,2), de communication et de relations publiques (2,6), d'alimentation (3,7). Les opérations restantes sont de montants inférieurs à 2 millions d'euros.

B. L'OS DISSUASION

D'un montant de 3,98 M€, elle concerne les crédits relatifs aux études effectuées par des experts indépendants (0,37 M€) et par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (3,61 M€) 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 2013 à un montant voisin (3,99 M€).

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

Le SGA définit la politique des systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG), fondée notamment sur la transformation des métiers d'administration et de gestion, sur la rationalisation du parc des applications informatiques indispensables et structurantes pour le bon fonctionnement du ministère et sur le développement de systèmes d'information logistique (SIL) qui participent au développement des structures intégrées de soutien logistique.

L'action 5 « 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.

En 2014, le budget alloué aux SIAG (action 5) augmente de 26 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances 2013.

Ce complément de ressources est destiné à accentuer l'effort de transformation des principaux métiers du ministère, en particulier dans le domaine des ressources humaines et du soutien. Il permet également d'assumer les surcoûts des systèmes d'information de la chaîne RH-solde et notamment de poursuivre la résolution des difficultés liées à la mise en exploitation du système d'informations Louvois.

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

A. UNE ORGANISATION SUR TROIS NIVEAUX

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).

- en 2013, une délégation des systèmes d'administration et de gestion (DéSIAG), a été créée auprès du secrétaire général pour l'administration, responsable de la modernisation de l'administration du ministère. La délégation est chargée de définir la politique ministérielle des systèmes d'information d'administration et de gestion. Elle traite des problématiques de financement, d'animation et de contrôle des projets.

La nouvelle gouvernance des SIAG mise en place en 2013 se traduit par une redistribution des missions entre les directions métiers, la DGSIC et la DéSIAG. L'objectif est de disposer de SIAG efficaces nécessaires à la modernisation du ministère en maîtrisant coût global et délais des projets.

En qualité de porteurs des besoins de transformation, les métiers du ministère sont responsables des projets de SIAG (les projets outillent les processus dans une perspective de modernisation, de simplification et de dématérialisation).

B. LA RÉDUCTION NÉCESSAIRE DU NOMBRE DE SYSTÈMES

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.

C. UNE GESTION « ÉCLATÉE » DES CRÉDITS DE TITRE 2

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.

Comme ils l'ont déjà indiqué dans leur rapport sur le PLF 2013, vos rapporteurs estiment que cette répartition ne permet guère une lecture aisée des dépenses de personnel engagées dans cette action et demandent que dans le projet annuel de performance, le montant de ces dépenses puisse être publié.

D. LES ACHATS D'ÉQUIPEMENTS BUREAUTIQUES : UN ÉQUIPEMENT DES FORCES

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 dépenses 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 2014, il est proposé de doter cette action de 132,30 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2014 (contre 118 millions d'euros en 2013 – soit 14,3 millions d'euros de plus qu'en 2013 : +12,1%) – et 132,19 millions d'euros en crédits de paiement (contre 106 millions d'euros, soit 26,19 millions d'euros de plus qu'en 2013 : + 24,4%).

Ces crédits se répartissent en dépenses de fonctionnement (70%) et dépenses d'investissement (30%). On notera que cette proportion était de 60/40 en PLF 2013. Ils sont intégralement regroupés dans l'OS EAC (équipements d'accompagnement des forces).

L'augmentation de l'effort en AE (mais aussi en CP) résulte de plusieurs facteurs :

- la nécessité de maintenir la disponibilité d'applications alors que les nouveaux systèmes ne sont pas encore disponibles ;
- le recours à des prestations d'assistance ;
- la programmation incertaine des projets ;
- les surcoûts liés à LOUVOIS et ses effets induits sur les autres systèmes en interface. Ils représentent 30% (environ 4 millions d'euros) de cette augmentation.

Trois activités au sein de celle-ci concentrent environ 71,6% des crédits.

Principaux projets en cours au titre du PLF 2014

<i>Projet</i>	<i>Libellé du projet/objectif</i>	<i>Coût de réalisation du projet en M€</i>	<i>Date de mise en service</i>
SOURCE	Système d'information des ressources humaines ministériel	63,94	Mars 2016
GA PAYE	Extension de la pré-liquidation de la paye du Système de gestion des ressources humaines civiles de la Défense	11,55	Décembre 2014
COMP@S	Système d'information logistique du milieu aéronautique	41,20	Février 2014
LOUVOIS	Logiciel unique à vocation interarmées de la solde	39,05	2014
SIGALE	Système d'information pour la gestion et l'administration des licences d'exportation	6,95	Janvier 2014
CIMS	Carte d'identité multiservices	8,34	Mai 2014
ARES	Système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs	12,06	Mai 2014
SILICIUM	Système d'information logistique du matériel SIC	8,34	Décembre 2013
SIMBAD	Assistance pour le système d'information du ministère à Balard, et des administrations centrales distribuées	21,28	Janvier 2015

A. L'ACTIVITÉ « ECHANGES »

Dotée de 35,84 millions d'euros (43,98 en 2013), elle finance à 80% les accords-cadres interministériels et ministériels avec les grands éditeurs de logiciels. La diminution du montant des crédits s'explique par la levée d'une option d'achat de 11 millions d'euros sur l'un de ces contrats en 2013.

B. L'ACTIVITÉ RESSOURCES HUMAINES

38,48 millions d'euros sont inscrits en CP (24,87 en 2012, soit une augmentation de 54,7%) pour cette activité, qui recouvre les systèmes d'information permettant d'assurer la gestion des ressources humaines tant civiles que militaires notamment :

- le système ALLIANCE (personnels civils, personnels militaires de la DGA et du Contrôle général des armées) pour un montant de 4,49 millions d'euros en CP, 4 millions en AE.

- la poursuite de la réalisation du système d'information RH unique au sein du ministère de la défense (SOURCE)¹ pour un montant de 16,70 millions d'euros en CP et 14,72 millions d'euros en AE (soit 43% du budget total de l'activité) intégrant par ailleurs la maintenance des SIRH d'armées : CONCERTO (Terre), @RHMONIE (service de santé), ORCHESTRA (air) et RH@PSODIE (marine). Ces derniers font l'objet d'une maintenance curative et adaptative jusqu'à leur remplacement par le système unique ministériel. Le ministère devait 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. Toutefois, les dysfonctionnements constatés à l'occasion de la mise en œuvre du calculateur unique Louvois ont conduit le cabinet du Premier ministre à réserver, à ce stade, la question de l'adhésion du ministère de la défense à l'opérateur national de paie. Il est clair que la nécessité de maintenir la disponibilité des applications informatiques installées alors que les nouveaux systèmes les remplaçant ne sont pas encore disponibles représente une part importante de l'augmentation des crédits en AE.

- les systèmes d'information banque de données des ressources humaines de la DRH-MD et le système d'information « rémunérations » de la DGA permettant le pilotage de la masse salariale ;

- une enveloppe de 3,15 millions d'euros en CP (et 6,5 en AE) pour assister la DRH-MD dans le pilotage d'ensemble de la zone fonctionnelle et

¹ 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.

couvrir les risques résiduels que la manœuvre RH en cours fait peser sur les fonctionnalités attendues des systèmes d'information.

- la maintenance corrective et évolutive du système de solde du personnel militaire (LOUVOIS 3) dont la fiabilisation consécutive aux dysfonctionnements enregistrés en 2012 et 213 porte le besoin global à 5,96 millions d'euros en CP (et 5,1 millions d'euros en AE).

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 2014, il est prévu des crédits à hauteur de 20,3 millions d'euros (11,68 en 2013 et 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 : COMP@S pour le milieu aéronautique, SIM@T pour le milieu terrestre et de SIGLE pour le milieu naval consomment 17,48 millions d'euros (8,67 en 2013), 86% des crédits de paiement.

D. LES AUTRES ACTIVITÉS

Elles ne consomment chacune qu'une enveloppe de crédits inférieure à 5 millions d'euros, à l'exception des activités :

- « prestations et équipements » (9,53 millions d'euros) dédiés à la maintenance corrective et adaptative de projets et d'outils d'ingénierie système de la DGA, mais aussi les dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage (3,78 millions d'euros) permettant d'accompagner la DIRISI dans le pilotage et l'organisation du chantier de déménagement des systèmes d'information transférés à Balard en 2015 (3,78 millions d'euros en 2014).
- et « soutien de l'homme » (7,16 millions d'euros) dont le projet principal en 2014 (4,31 millions d'euros en 2014) concerne la réalisation du système d'information du soutien de l'homme et des matériels communs (commissariat des armées).

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 le nombre d'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 4,10 en 2014. **Les réorganisations en cours au sein du ministère et les projets de systèmes d'information structurants constituent les leviers essentiels pour atteindre cet objectif. Mais cet objectif a dû être révisé à la baisse de façon répétée.**

Le calendrier prévisionnel révisé de décroissance du parc applicatif figure ci-après :

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'applications	708	619	601	520	437
Rationalisation annuelle		90	18	81	83
Rationalisation cumulée		90	108	189	272

La ligne « nombre d'applications » indique le total des applications encore en service en fin d'année. Les lignes « rationalisation annuelle » et « rationalisation cumulée » indiquent respectivement le nombre d'applications retirées du service au 31/12 de l'année n et en cumulé d'année en année.

La décroissance du parc applicatif est moins importante que prévue pour les raisons suivantes :

- le recensement du parc a été étendu et fiabilisé augmentant le nombre des applications concernées ;
- la méthode de calcul dans SICLADE du nombre d'applications retirées du service est plus performante en retenant des dates effectives de retrait et non des dates déclaratives et prévisionnelles ;
- les difficultés rencontrées sur l'opération LOUVOIS et plus généralement la chaîne RH-SOLDE, conduisent à pérenniser des applications de l'activité RH plus longtemps que prévu suite à report de mise en service de systèmes tels que LOUVOIS ou SOURCE ou à réduction de périmètre d'opérations ministérielles (intégration d'ALLIANCE dans SOURCE reportée).

L'objectif visé pour les SIAG est une rationalisation complète avant le regroupement à Balard : il s'agit d'avoir instrumenté, au plus tard début 2015, chaque fonction par une ou deux applications au plus.

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.

Outre les conséquences des dysfonctionnements persistants de LOUVOIS qui aura généré en 2012 et en 2013 un montant élevé de trop versés sur les soldes, obligé à des recrutements de plusieurs dizaines de vacataires pour recalculer les soldes erronées et perturbé de nombreuses familles de militaire, le programme annuel de performance indique que « quatre projets majeurs (sur les sept du périmètre de calcul) connaissent des retards en 2013 (SIGNALE, SOURCE, LOUVOIS et COMP@S). Ils constituent les 57% de projets en dépassement de délais alors que LOUVOIS et SOURCE sont à l'origine de 29% de dépassements de coût ».

IV. UNE INTERROGATION SUR LES PERFORMANCES DU PILOTAGE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

A. LOUVOIS, UN DYSFONCTIONNEMENT MAJEUR PAR SON AMPLEUR

1. La genèse

Dans la perspective de son raccordement à l'opérateur national de paie (ONP), le ministère de la défense a amorcé une rationalisation de ses systèmes d'information de rémunération du personnel rémunéré hors-paiement sans ordonnancement préalable (PSOP), en substituant aux nombreux systèmes d'information (SI) le calculateur unique de solde,

Louvois. Ont été raccordés successivement au ordinateur les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) du service de santé en avril 2011, de l'armée de terre en octobre 2011 et de la marine nationale en mars 2012.

2. La révélation

De nombreuses anomalies dans le versement des rémunérations ont été observées depuis lors. Leurs causes relèvent des domaines technique, fonctionnel et organisationnel. Elles se traduisent notamment par d'importants indus de paye et moins-versés aux administrés.

Le montant des trop-versés potentiels relevant essentiellement du programme 178 fait l'objet d'une évaluation fluctuante. Au cours de son audition par la commission des finances du Sénat, le 9 octobre 2013¹, M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration constatait : « *Louvois a eu des effets directs tout à fait regrettables pour les personnels militaires, ainsi que des conséquences sur la consommation des crédits de masse salariale. Reprenant l'estimation qu'avaient établie l'IGF et le CGA, la Cour des comptes estime le montant des indus à 133 millions d'euros. Suivant les travaux actuellement menés avec la direction du budget, nous réévaluons le montant des indus à 72 millions d'euros au titre de l'année 2012 et 64 millions d'euros en 2013.* ». Dans une mise à jour plus récente (mi-novembre 2013), les montants « *d'environ 70 M€ au titre de l'année 2012 et de 65 à 70 millions en 2013* » sont cités.

Au-delà de ces chiffres, il convient également de prendre en compte la surconsommation des crédits au titre :

- des avances dont la reprise est gelée depuis décembre 2012 sur décision ministérielle. Elles couvrent notamment les avances et fractions de solde versées sur les théâtres aux militaires en opérations extérieures, les avances aux nouveaux engagés et d'autres avances diverses. Leur montant est estimé à 25 millions d'euros.
- des acomptes versés depuis novembre 2012 au titre du plan d'urgence ministériel (43 M€ à fin août 2013), destinés à aider les familles affectées par les dysfonctionnements : l'ensemble des créances des militaires est traité par le centre interarmées d'administration de la solde (CIAS) qui disposait à cet effet d'un fonds d'avance pour régulariser les sommes qui étaient dues pour les militaires qui les demandaient.

On ne reviendra pas sur les désordres occasionnés, ni sur les situations de malaise observées, que vos rapporteurs ont largement décrits dans leur précédent rapport, ni sur les mesures palliatives qui ont été mises en place dès que le ministre a perçu l'ampleur des dysfonctionnements. Vos rapporteurs ont largement décrit les faits dans leur précédent rapport pour avis. Ils ont fait l'objet d'un rapport d'information de l'Assemblée nationale.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131007/fin.html>

3. Les surcoûts occasionnés

a) La mise en place d'une cellule de traitement

Au dispositif exceptionnel de versement d'acomptes cité supra s'ajoutent d'autres mesures d'urgence décidées par le ministre pour éviter des situations difficiles en cas de solde diminuée ou incomplète, telles que le déploiement de spécialistes dans les bases de défense, afin que les dysfonctionnements puissent être rapidement traités, le renforcement des effectifs du centre expert RH-Soldes de Nancy (CERHS) pour lui permettre de traiter de façon satisfaisante tous les dossiers dans un délai raisonnable, la mise en place d'une cellule d'assistance (n° vert) pour répondre aux questions des militaires et des familles et les accompagner dans l'instruction de leurs dossiers, la création d'un groupe utilisateurs qui comprend les acteurs de la solde et des représentants des militaires.

b) Le recouvrement incomplet des trop-versés

La campagne de recouvrement des trop-versés a commencé début août 2013, avec une première phase de notification aux administrés des sommes à rembourser et des propositions de remboursement tenant compte des dispositions en vigueur relatives à la quotité saisissable, ainsi que de leur solvabilité effective. Sous réserve de cette dernière limite, la quasi-totalité des trop-versés et avances devrait ainsi faire l'objet d'un recouvrement ou d'une reprise au profit du budget du ministère de la défense, pour l'essentiel à partir de 2014. Près d'une centaine de vacataires ont été recrutés entre juin et septembre 2013 jusqu'à fin 2013 pour la notification des trop-versés aux administrés. Le surcoût correspondant, en dépenses de titre 2 sur le programme 178, est évalué à 1,45 M€.

Outre les coûts de personnel affecté à ces opérations, cette situation a au moins un coût en trésorerie pour le budget de l'Etat.

c) L'engagement de mesures palliatives

Par ailleurs, sur la base des recommandations des audits commandés par le ministre, un plan d'action a été décliné en douze chantiers qui couvrent l'intégralité du spectre de la fonction solde.

Une attention particulière est portée à la gouvernance de l'écosystème RH-Solde, au pilotage fonctionnel de la chaîne opérationnelle, au suivi comptable et réglementaire, au pilotage des systèmes d'information, à la gestion du référentiel métier et au contrôle interne. Il en découle un certain nombre de mesures qui sont dès à présent mises en œuvre :

- une gouvernance plus lisible, qui donne également au ministère de la défense une capacité d'anticipation améliorée sur ses grandes échéances : plan annuel de mutation et restitutions de fin d'année ;

- des processus pour l'exécution des cycles de la solde optimisés et un renforcement des entités impliquées dans la mise en œuvre (effectifs, formation) : les centres experts RH des armées et services, le service ministériel opérateur des droits individuels du service du commissariat des armées (SCA/SMODI) ;

- les équipes de maintenance (centre de maintenance informatique de la solde, SMODI) sont également renforcées et la gestion des anomalies remontées par les acteurs de la chaîne solde est optimisée pour corriger au plus tôt les plus critiques ;

- des actions correctrices en matière budgétaire et comptable sont également en cours. Elles visent un meilleur encadrement des opérations de trésorerie, l'amélioration des restitutions comptables et budgétaires et le renforcement du contrôle interne ;

- enfin, sous la supervision de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), un plan d'action a été défini pour sécuriser et consolider le calculateur Louvois, puis réaliser des adaptations de fond (après la phase des corrections d'urgence qui mobilisent actuellement les équipes).

Ces mesures nécessitent des renforts de personnels auprès des différents services impliqués dans la gestion de la solde.

Les plus importants ont été affectés auprès des CERH des différentes armées, essentiellement au CERH de Nancy (+63) et de Toulon (+39). Le centre de maintenance interarmées de la solde (CMIS) s'est vu affecter une trentaine de personnes et le SMODI a bénéficié de 3 commissaires supplémentaires. Ces renforts sont réalisés par redéploiement de personnels militaires et civils.

Il a également été fait appel à de l'expertise externe pour conduire les audits et assister la maîtrise d'ouvrage dans l'instruction des corrections et des évolutions, le recouvrement des trop-versés, l'amélioration des processus de la solde et du contrôle interne. S'agissant de l'action 5, les dépenses d'expertise et d'assistance à maîtrise d'ouvrage représentent une évolution du coût global de près de 9 millions d'euros.

d) Le maintien en service d'applications anciennes dont les coûts de maintenance vont s'accroître

Dès lors, le raccordement de l'armée de l'air et de la gendarmerie nationale au système Louvois, initialement prévu en mars et septembre 2013, fait l'objet d'un moratoire. L'armée de l'air et la gendarmerie continuent donc d'utiliser leur système propre (GDS-SDS et PSIDI) et étudient les modalités d'un raccordement à terme.

e) Une partie des surcoûts compensée au sein du programme 212

Le dépassement de coût mentionné dans le projet annuel de performance pour 2014 pour l'exercice 2013 (23 millions d'euros) a été compensé en partie en gestion par un arbitrage du cabinet du ministre qui a permis de majorer de 20 millions d'euros les crédits de l'action 5 par une redistribution au sein du programme 212.

f) Un manque de visibilité sur le chemin de sortie de crise

Le ministre de la défense a annoncé le 26 novembre l'abandon de LOUVOIS et la mise en place d'un « dispositif plus robuste qui va être préparé avec beaucoup de vigilances, qui va être expérimenté et qui va être mis en place dans les mois qui viennent » sans en préciser pour le moment le calendrier.

En attendant, il faudra continuer à gérer les soldes avec un système défaillant et continuer à administrer les palliatifs nécessaires.

L'aboutissement de ce nouveau projet demandera du temps, 2 à 3 ans, d'autant qu'il serait souhaitable que, préalablement, soit conduite la réforme des régimes indemnitaires des personnels militaires qui, à force de spécificités, rendent impossible la construction d'un système d'information adaptable à toutes les composantes du ministère.

Cette décision aura un impact sur la réalisation et le déploiement du SIRH SOURCE.

Ces évènements 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 peut créer leur dysfonctionnement sans qu'il soit possible de façon simple de basculer sur un dispositif de secours. Il faut en tirer les leçons.

B. LOUVOIS, RÉVÉLATEUR DE DYSFONCTIONNEMENTS RÉCURRENTS

1. D'autres programmes connaissent des retards importants

Le programme annuel de performance indique que « quatre projets majeurs (sur les sept du périmètre de calcul) connaissent des retards en 2013 (SIGALE, SOURCE, LOUVOIS et COMP@S). Ils constituent les 57% de projets en dépassement de délais ».

La mise en service de SIGALE était prévue pour juin 2013. Elle a été reportée à janvier 2014 conformément au décret n° 2013-542 du 26 juin 2013 modifiant la date d'entrée en vigueur mentionnée à l'article 6 du décret n° 2012-091 du 20 juillet 2012 relatif aux importations et aux exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense.

La mise en service de SOURCE prévue en 2012, pour octobre 2014, est reportée à mars 2016. Parallèlement, la perspective de raccordement à l'ONP est reportée de 2016 à 2018. Les travaux de conception générale ont en effet conduit à un re-jalonnement du projet pour tenir compte du RETEX LOUVOIS et des difficultés rencontrées pour harmoniser les processus des différentes armées en amont de la conception.

Le calendrier initial de réalisation de COMP@S était ambitieux au regard de la complexité du système. De plus, il ne prenait pas en compte les délais de fiabilisation des données, travail colossal dans le domaine des SIL, ni la mise en place d'un processus sécurisé de bascule des anciens systèmes vers COMP@S. Ainsi la réalisation de COMP@S a connu des décalages calendaires successifs. En 2012, la mise en service de COMP@S était prévue pour janvier 2013. COMP@S a finalement été qualifié le 25 septembre 2013 et entrera en service au premier trimestre 2014. COMP@S pourra alors être interfacé à CHORUS. Malgré les décalages calendaires et la complexité technique du système, les ambitions fonctionnelles ont été maintenues et COMP@S répond aux objectifs de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de maintenance du matériel aéronautique du ministère de la défense (SIMMAD).

2. Des dépassements de coûts

Le décalage des projets a un impact financier. LOUVOIS et SOURCE ne sont à l'origine que de 29% de dépassements de coût.

S'agissant de SOURCE, les décisions prises en 2012 concernant la réalisation de SOURCE entraînent un décalage du projet et une augmentation du devis de l'opération de +10,6 M€ (de 51,1 M€ au coût des facteurs de 2011 à 61,7 M€ au coût des facteurs de 2011, soit 63,9 M€ au coût des facteurs de 2013). Sur la période 2011-2019, l'augmentation du devis s'explique par une réévaluation de la provision pour risques ; des frais de maîtrise d'œuvre supplémentaires liés à un allongement de la durée du projet et la réalisation d'un module supplémentaire intégrant les données d'organisation.

Le lancement concomitant au titre d'exercices antérieurs de projets à forts enjeux pour la modernisation du ministère qui arrivent simultanément en phase de vérification et d'admission de prestations avec un niveau de paiement élevé a un effet important en CP. Le défaut dans la programmation mais sans doute aussi le défaut de maîtrise des calendriers de réalisation explique cette situation.

Enfin, la réduction des effectifs inscrite dans la précédente loi de programmation militaire a impacté les besoins d'assistance externe à la hausse. Face à une raréfaction de la ressource en ingénieurs et techniciens pour armer les équipes de maîtrise d'ouvrage des projets, les maîtrises d'ouvrages ont été conduites à recourir à des prestations d'assistance (AMOA). **Le poste de dépenses pour AMOA des projets de SIAG est désormais compris entre 10 et 20% du coût complet des projets.**

Les phénomènes s'enchainent et s'entretiennent : complexité des règles et des procédures, mauvaises spécifications, défaut de programmation, retard dans la réalisation, précipitation dans la mise en service pour déboucher sur des catastrophes de grande ampleur. De ce point de vue, LOUVOIS est révélateur d'une situation endémique. Le ministère doit s'attacher à traiter concomitamment les effets, le mal et le terrain.

Une réforme de la gouvernance a été mise en place en 2013. Il est trop tôt pour en mesurer les effets.

Vos rapporteurs s'inquiétaient déjà dans leur précédent rapport 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 espèrent que le renforcement des moyens et la réorganisation de la fonction pilotage des systèmes d'information permettra d'améliorer une situation inacceptable budgétairement, mais surtout par l'impact qu'elle a sur le moral des personnels de la défense. Ils craignent que le redressement soit long à produire ses effets.

TITRE 7 - LA 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 musées¹ et au service historique de la défense (SHD).

Pour 2014, la dotation proposée pour l'action 08 « Politique culturelle et éducative » s'élève à 69,14 millions d'euros en autorisations d'engagement (66 millions d'euros en 2013, +4,75%) et à 68,73 millions d'euros en crédits de paiement (66,09 millions d'euros en 2013, +4%).

Cette progression résulte d'un accroissement sensible des dépenses hors titre 2 (+11,3% en AE et 8,5% en CP), les dépenses de titre 2 restant stables.

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 2014, la rénovation des façades de l'aérogare et l'achèvement d'espaces d'exposition permanente au musée de l'Air et de l'Espace au Bourget, la poursuite du programme de modernisation du musée de l'Armée (bibliothèque, espace consacré aux petits modèles d'artillerie), ainsi que la poursuite des travaux de remise aux normes et de réhabilitation des musées des ports.

Elle permettra également un soutien aux célébrations du 70^{ème} anniversaire de la Seconde Guerre mondiale et au centenaire de la Première Guerre Mondiale et la mise en production de la nouvelle version du site internet « mémoires des hommes ».

Elle est dotée de 26,2 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 2,3 millions d'euros de plus qu'en 2013.

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

Programme 212, Action 8, Sous-action 01 (Actions culturelles et mise en valeur du patrimoine) Projet de loi de finances pour 2014		
OB	Activités	2014 en M€ AE=CP
Actions culturelles (titre 3)	Actions culturelles (hors subventions)/ Coédition/Numérisation/Restauration/ Revendications/ Acquisition	0,741
Subventions et transferts (titre 6)	Subventions hors Musées (associations/collectivités locales/ établissements publics)	0,235
Subventions et transferts (titre 3)	Musées/Subvention de fonctionnement	18,534
Subventions et transferts (titre 7)	Musée/Subvention d'investissement	6,681
Total		26,191

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	6,79	7,03	4,71	18,53
Dotation en fonds propres	0	5,00	1,67	6,67
Total	6,79	12,03	6,38	25,2

Les Musées de l'Air et de l'Espace et le Musée de la Marine reçoivent des financements budgétaires supérieurs à 2013, grâce à des apports en fonds propres qui leur permettront de financer des travaux d'aménagement.

Pour pallier la baisse de leurs ressources budgétaires, les musées sont invités à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement. Ils perdent 1 EPT chacun en 2014. Par ailleurs, des mutualisations sont mises en œuvre sur les fonctions support comme l'adossement à des structures spécialisées en matière de soutien (Groupement de soutien de base de défense, Économat des armées, UGAP).

Ils sont également invités 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, l'objectif est d'atteindre 67% en 2013. 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 l'objectif de ressources propres pour 2013 ne dépasse guère les 48% des recettes mais aussi, plus curieusement pour le musée de la Marine (36% en 2013), pourtant situé place du Trocadéro à Paris, mais qui, il est vrai, comprend quatre annexes (Brest, Port-Louis, Rochefort et Toulon) (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 (35%). Celui du musée de l'Air et de l'Espace fixée de façon ambitieuse pour 2013 (55%) a été également revu à la baisse (49%).

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 2012/2011 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 (entrées gratuites et payantes)			entrées gratuites des visiteurs					
	2011	2012	2012/ 2011	âgés de moins de 18 ans			âgés de 18 à 25 ans		
				2011	2012	2012/ 2011	2011	2012	2012/ 2011
Musée de l'Armée	1 433 850 (1)	1 404 739 (4)	-2%	146 439 (1)	153 947 (4)	+5%	114 764 (1)	128 422 (4)	+11,9%
Musée national de la Marine	430 182 (2)	399 575 (5)	-7%	79 303 (2)	80 594 (5)	+1,6%	19 389 (2)	20 305 (5)	+4,7%
Musée de l'Air et de l'Espace	317 532 (3)	221 882 (6)	-30%	29 007 (3)	19 218 (6)	- 33,7%	14 685 (3)	42 231 (6)	+187%
(1) Source : Rapport d'activités 2011						(4) Source : Service ordonnateur			
(2) Source : RAP 2011 et statistiques communiquées par le musée						(5) Source : Rapport d'activités 2012			
(3) Source : RAP 2011 et statistiques communiquées par le musée						(6) Source : Rapport d'activités 2012			

Force est de constater en 2012 pour l'ensemble des musées une baisse de la fréquentation, mais aussi, ce qui est réjouissant, une augmentation de la fréquentation des moins de 25 ans si ce n'est qu'elle n'apporte aucune ressource aux établissements.

Vos rapporteurs estiment qu'une année avant la renégociation des contrats d'objectifs et de moyens qui viennent à échéance en 2014, à un moment où la loi de programmation militaire en imposant une contrainte budgétaire forte et des déflations d'effectifs importantes, il est nécessaire de s'interroger sérieusement sur le mode de gestion de ces établissements qui emploient 402 personnes et consomment près de 20 millions d'euros en fonctionnement.

Ils demandent qu'une étude soit conduite pour apprécier la performance des trois musées placés sous la tutelle du ministère de la défense au regard d'autres établissements de même nature, relevant du ministère de la culture ou d'établissement public sous tutelle, de

collectivités territoriales ou de structures privées et que le principe d'une gestion déléguée à un opérateur public ou privé spécialisé dans l'exploitation de musée soit sérieusement envisagé.

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.

<i>CP en M€ courants, structure courante</i>	RAP 2011	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014
Crédits titre 3	3,94	4,83	4,42	4,54 ¹
Crédits titre 2 (pensions comprises)	24,15	37,28	37,76	37,99

Hors titre 2, le budget comprend d'une part des crédits affectés au soutien du site du Service historique de la défense implanté au château de Vincennes et d'autre part des crédits destinés principalement à la conservation des archives historiques du ministère et des collections de symbolique, ainsi que sur la valorisation de ses fonds d'archives et de ses collections patrimoniales à travers la publication d'ouvrages et la réalisation d'expositions.

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.

Par ailleurs, la mise en ligne des fonds d'archives numérisés sur Internet constitue l'un des points forts de modernisation. Outre qu'elle permet la préservation d'un patrimoine fragile et demandé par le public, elle en assure une large diffusion, notamment via le site Mémoire des hommes dont une version a été mise en ligne le 11 novembre 2013².

¹ En AE le montant des crédits pour 2014 est de 4,95 millions d'euros en raison du renouvellement des marchés annuels de sauvegarde.

² <http://www.memoiredeshommes.sga.defense.gouv.fr/>

CONCLUSION

Considérant que le projet de loi de finances pour 2014 :

- montre une progression significative des crédits du programme 212 de la mission Défense,
- permet ainsi une remise à niveau des crédits destinés aux infrastructures et notamment celles concernant les conditions de vie et de travail des militaires,
- affecte des crédits en progression aux sous-actions de « reconversions » et d'« action sociale » nécessaires pour accompagner la transformation des armées et notamment les déflations d'effectifs prévues par la loi de programmation militaire 2014-2019,
- et enfin apporte un appui significatif à l'action « Systèmes d'information, d'administration et de gestion », qui devrait permettre de limiter les retards accumulés dans la réalisation de certains programmes, et de mettre en chantier un nouveau système de paie des militaires après le retentissant échec de Louvois,

les rapporteurs émettent pour ce qui concerne le programme 212 un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, 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, le 26 novembre 2013.

Les rapporteurs, Mme Michelle Demessine et M. Joël Guerriau, ont présenté leur rapport, et émis un avis favorable pour ce qui concerne les crédits du programme 212.

A l'issue de l'examen de l'ensemble des programmes, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense, les groupes CRC et UMP s'abstenant.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En commission :

Jeudi 3 octobre 2013

- M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. Lire le compte rendu de l'audition.

Mardi 15 octobre 2013

- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'Administration au ministère de la défense. Lire le compte rendu de l'audition.