

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME VII

DÉFENSE :
SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Par MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION	9
LES CRÉDITS DU TITRE 2.....	11
I. DES CREDITS DE TITRE 2 EN AUGMENTATION POUR 2018.....	11
A. DES CREDITS DE REMUNERATION EN HAUSSE.....	11
B. UNE BAISSSE DES DÉPENSES HORS SOCLE.....	14
C. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS.....	17
D. UNE AUGMENTATION DE L'ENVELOPPE DE TITRE 2 DESTINÉE AU FINANCEMENT DU SURCOÛT DES OPERATIONS EXTERIEURES ET DES MISSIONS INTERIEURES.....	17
II. LES ÉVOLUTIONS D'EFFECTIFS PRÉVUES PAR LE PLF POUR 2019	18
1. <i>Une création nette de 500 ETP.....</i>	18
2. <i>Créations et suppressions de postes en 2019.....</i>	19
3. <i>L'évolution du plafond d'emploi en 2019.....</i>	21
III. TROIS ENJEUX A SURVEILLER EN 2019	23
A. GARANTIR L'ATTRACTIVITE : UN DÉFI MAJEUR POUR NOS ARMÉES.....	23
B. DES CHANTIERS A RISQUE POUR LES REMUNERATIONS DES MILITAIRES	26
1. <i>Le basculement de Louvois à Source Solde et l'entrée en vigueur de la retenue à la source.....</i>	26
2. <i>La nouvelle politique de rémunération des militaires</i>	27
3. <i>La réforme des retraites.....</i>	28
LES CRÉDITS HORS TITRE 2	31
I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES ARMÉES : UN SECTEUR SOUS TENSION	32
A. DES CRÉDITS STABILISÉS APRÈS UNE FORTE AUGMENTATION.....	32
1. <i>Un budget dans le prolongement du précédent</i>	32
2. <i>Une augmentation difficilement soutenable malgré les besoins</i>	33
a) <i>Une logique d'efficience qui atteint ses limites</i>	33
b) <i>Déconcentration et externalisation : des réponses insuffisantes</i>	34
B. DES ATTENTES IMPORTANTES MALGRÉ LES LACUNES DE LA LPM.....	37
1. <i>L'accompagnement des programmes majeurs d'infrastructures.....</i>	38
2. <i>L'amélioration des conditions de vie et d'hébergement</i>	42
a) <i>Un parc immobilier dégradé.....</i>	42
b) <i>Un effort d'amélioration des conditions de vie du personnel.....</i>	42
3. <i>La poursuite de l'effort en faveur du logement familial</i>	43

II. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE LA DÉFENSE : DES BÉNÉFICES INCERTAINS	45
A. DES CESSIONS QUI DOIVENT ÊTRE AU BÉNÉFICE DE LA DÉFENSE	45
1. <i>Le compte d'affectation spéciale « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »</i>	45
a) Le mécanisme du compte d'affectation spéciale.....	45
b) Les opérations effectuées sur le CAS	46
2. <i>La sécurisation par le Sénat du retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers</i>	46
3. <i>Deux emprises parisiennes dont l'avenir est toujours à l'étude</i>	47
a) Le bâtiment de l'hôpital du Val de Grâce	47
b) La dernière fraction libérée de l'Ilot Saint-Germain.....	48
B. DES PERTES DE RECETTES CONSÉQUENTES	49
1. <i>La décote prévue par la loi dite « Duflot »</i>	49
2. <i>Le mécanisme introduit par le Sénat dans la LPM</i>	51
III. LES AUTRES POLITIQUES TRANSVERSALES	51
A. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION	51
1. <i>Des crédits en augmentation pour les besoins du nouveau logiciel Source-Solde</i>	52
2. <i>Le logiciel Louvois sous contrôle</i>	52
a) Le coût global de Louvois	52
b) Des dysfonctionnements aujourd'hui maîtrisés	53
3. <i>L'avancement du projet « Source Solde »</i>	54
B. LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	55
1. <i>Les crédits d'accompagnement des restructurations</i>	55
a) L'accompagnement social des restructurations.....	55
b) L'accompagnement économique des restructurations.....	57
2. <i>Les autres politiques de ressources humaines</i>	58
a) Les reconversions	59
b) L'action sociale et les autres politiques de ressources humaines	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. Les **crédits de titre 2** du programme 212 s'établissent pour 2019 à **20,55 milliards d'euros**, en augmentation de 1,3% (+265 millions d'euros) par rapport à 2018.

Cette augmentation de masse salariale traduit d'abord la **hausse des dépenses de rémunération (dites aussi « de socle »)**, résultant à la fois d'une **hausse des effectifs** et d'une revalorisation de la condition du personnel à travers un **plan catégoriel doté de 131 millions d'euros**. Celui-ci prévoit notamment la mise en œuvre de la deuxième annuité du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dont la transposition aux militaires avait été suspendue à l'automne 2017 par mesure d'économie, afin de financer l'indemnité compensatrice de la hausse du taux de CSG au 1^{er} janvier 2018. Le plan catégoriel comprend également diverses mesures de revalorisation salariale, notamment en faveur des praticiens des armées, et plus largement, en direction des métiers sous tension, à travers la création d'une **nouvelle prime dite « de lien au service »**, en remplacement de cinq primes existantes. Il s'agit de renforcer l'attractivité du ministère, de fidéliser ses personnels et de valoriser les compétences critiques.

2. La **hausse des effectifs** prévue par le PLF pour 2019 (+450 créations nettes) conformément à la loi de programmation militaire 2019-2025 permettra d'allouer des personnels supplémentaires en faveur du renseignement (+199 ETP), de la cyberdéfense (+107) et de la numérisation¹ (+22) du soutien aux exportations (+45), de la sécurité-protection (+47) ainsi que des unités opérationnelles (+65), alors que, dans le même temps, la transformation du ministère se poursuit, en particulier dans le domaine des soutiens.

3. L'augmentation des crédits de titre 2 pour 2019 recouvre également une **hausse mécanique des pensions** (+104,1 millions d'euros) et une **réévaluation** (+ 59 M€) de la dotation destinée au financement du **surcoût des MISSINT**, portée à **100 M€ en titre 2**, qui s'inscrit dans une démarche de sincérisation budgétaire prévue par la LPM. Il en est de même, dans une moindre mesure (+5 millions d'euros) pour les crédits de titre 2 destinés aux OPEX (soit 250 millions), après des réévaluations plus importantes les années précédentes.

4. On observe en revanche une baisse (-33 millions d'euros) des **dépenses « hors socle »**, notamment celles consacrées au chômage des militaires (-11,8 millions d'euros) et aux aides au départ (-7,2 millions d'euros), du fait d'une diminution des besoins. Ces aides au départ n'en restent pas moins nécessaires pour piloter le modèle RH des armées, fondé sur une gestion délicate des flux. Votre commission se montrera donc tout particulièrement vigilante à la publication de l'ordonnance qui doit permettre leur reconduction au-delà de 2019.

¹ Intelligence artificielle et traitement massif des données.

5. S'agissant du titre 2, l'examen de cet avis sur le programme 212 a été l'occasion de mettre l'accent sur les points suivants :

- la confirmation que **l'attractivité et la fidélisation constituent un enjeu majeur pour nos armées**, particulièrement s'agissant des compétences rares et critiques. Les réponses à apporter à ce défi sont multiples : rémunérations, perspectives professionnelles, environnement de travail, condition du personnel, soutien apporté aux familles et aux conjoints... Le « plan familles », mis en œuvre depuis l'automne 2017 et qui représente une enveloppe financière de 530 millions d'euros sur la période 2019-2025, est évidemment un élément important de cette réponse, mais non le seul ;

- une attention soutenue doit être portée simultanément à plusieurs dossiers sensibles en 2019 : la mise en œuvre de la **retenue à la source** de l'impôt sur le revenu, le basculement du calculateur de paye **Louvois à Source-Solde**, le **chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM)** et la future **réforme des retraites**. Sur tous ces sujets, une vigilance s'impose.

6. Les **crédits hors titre 2** s'élèvent en PLF 2019 à 2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 1%, et à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 3%. Après avoir connu l'an dernier une forte hausse, de près de 20%, **les crédits hors titre 2 sont donc stables**.

7. Cette évolution reflète celle de la **politique immobilière**, qui représente les deux tiers du programme soit **2,1 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP**. Les crédits de la politique immobilière sont en légère hausse, mais seulement pour les crédits de paiement, après une augmentation exceptionnelle de plus de 400 millions d'euros l'an dernier. Ce budget se situe donc **dans le prolongement du précédent, conservant la marche franchie l'an dernier, mais sans aller au-delà**.

8. **L'augmentation des crédits de la politique immobilière était nécessaire et urgente**, notamment pour **l'amélioration des conditions de vie du personnel et des familles**, qui constitue aujourd'hui légitimement une priorité du ministère. L'effort réalisé en faveur des conditions de vie du personnel se poursuit (+3% en AE et +7% en CP). Ce projet de loi de finances prévoit un effort appréciable dans le domaine de la **maintenance lourde**, pour la remise à niveau des ensembles d'hébergement et de restauration les plus détériorés. Depuis le plan Vivien, il y a vingt ans, les plans d'amélioration des conditions de vie du personnel se sont succédé. Mais **l'augmentation doit être inscrite dans la durée**, sans déformation de l'effort, en exécution, au profit d'autres programmes d'infrastructures. **Vos rapporteurs seront d'autant plus vigilants que les opérations d'infrastructure d'importance stratégique entraîneront des pics de paiement entre 2020 et 2022**, ce qui pourrait ralentir d'autres opérations.

9. La loi de programmation militaire 2019-2025 ne permet, en tout état de cause, qu'une **stabilisation de l'état du patrimoine**. Elle prévoit un effort d'investissement de 13,6 milliards d'euros sur la période. Mais des arbitrages ont conduit à reporter **1,5 milliard d'euros d'investissements après 2025**.

10. Les **crédits consacrés au logement familial en 2019 sont stables**. Rappelons que l'offre de logements doit augmenter de 660 unités en métropole d'ici à 2023, conformément au plan Familles.

11. La **soutenabilité de l'effort immobilier** est incertaine. Le service des infrastructures de la défense (SID) a connu une réduction importante de son effectif, de 11 500 en 2005 à 6 700 aujourd'hui. Cet effectif n'est pas appelé à progresser sur la durée de la LPM. Le SID a été bâti dans la perspective d'un milliard d'euros de dépenses immobilières annuelles ; or la LPM fixe un objectif de plus de 2 milliards d'euros par an. La tension est d'autant plus forte que la moitié du personnel civil du SID partira à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui signifie que 400 recrutements par an seront nécessaires.

12. La **stratégie d'efficience de la politique immobilière**, qu'il était nécessaire de mener, **atteint toutefois ses limites**. La **décentralisation des petits travaux** est une réponse encourageante à la saturation des services de soutien. Elle doit permettre aux chefs de corps de retrouver des leviers d'action. **L'externalisation** est une autre voie possible, mais il faut tenir compte de ses limites en termes de délais et de prise en compte des besoins et de leurs évolutions.

13. Il convient, enfin, de rappeler que les ressources de la politique immobilière doivent être complétées par des **recettes issues des cessions immobilières**, conformément aux dispositions introduites par le Sénat à l'article 3 de la LPM. La **cession d'une fraction de l'Ilot Saint-Germain** à la Régie immobilière de la ville de Paris a été réalisée le 31 mai 2018 pour un montant de **29 millions d'euros après application de la décote dite « Duflot » à hauteur de 66%** de la valeur du bien. Le ministère des armées devrait récupérer à ce titre **50 logements sociaux**. À l'initiative du Sénat, **l'article 47 de la LPM permet la réservation par le ministère des trois quarts des logements sociaux** réalisés dans ce type d'opération. Vos rapporteurs seront donc très attentifs à **la cession du site du Val-de-Grâce**, dont votre commission a appelé à reconsidérer l'opportunité. Cette cession, estimée à 150 millions d'euros, est envisagée en 2021 et constitue l'essentiel des prévisions d'encaissement du compte d'affectation spéciale à cette échéance. **Les armées doivent pouvoir bénéficier des recettes de leurs cessions, au prix du marché. À défaut, il serait légitime qu'elles puissent bénéficier de logements pour les militaires.**

À l'issue de sa réunion du 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », avec 5 voix pour, du groupe LREM et de M. Robert del Picchia, et l'abstention des autres commissaires présents (38 abstentions).

Mesdames, Messieurs,

Le programme « Soutien de la politique de défense » regroupe, sous l'autorité du Secrétariat général pour l'administration (SGA), **les fonctions d'administration et de soutien mutualisées** au profit de l'ensemble du ministère, ainsi que, depuis 2015, **les crédits de titre 2**.

Afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier, le SGA assure ainsi le **pilotage et la coordination des politiques transverses du ministère** à travers des directions fonctionnelles (ressources humaines, finances, immobilier, juridique).

Il fournit également des prestations à travers des **directions ou services spécialisés** : service d'infrastructure de la défense (SID), direction du service national (DSN)...

Enfin, le SGA agit dans le domaine de l'action sociale et de la reconversion.

Le présent avis **revient sur les principaux enjeux du programme 212** :

. en titre 2 : l'évolution des effectifs et de la masse salariale, l'amélioration de la condition du personnel militaire ;

. hors titre 2 : la gestion du parc immobilier de la Défense (cessions et retour du produit au ministère des armées au travers du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »), la mise en œuvre des programmes d'infrastructures (accueil des programmes majeurs d'armement, entretien du parc), la gestion des erreurs du logiciel de paie Louvois et la mise en place de son successeur (Source Solde).

Dans le projet de loi de finances pour 2019, les autorisations d'engagement s'élèvent à **23,7 Mds€ (+0,8%)** et les crédits de paiement à **23,5 Mds€ (+1,4%)**. Ces crédits comprennent- en AE et en CP - 268 millions d'euros de **ressources extrabudgétaires** attendues en 2019, principalement constituées d'attribution de produits (ADP) du service de santé des armées, en diminution de 30 millions d'euros par rapport à 2018.

Ce programme est **budgetairement le plus important de la mission « défense »** dont il regroupe plus de la moitié des crédits de paiement et des autorisations de programme.

Évolution du programme 212 de la mission « Défense »
(Ressources extérieures incluses) (En millions d'euros)

			LFI pour 2018		PLF pour 2019		Evolution 2018/2019	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prog 212	T2	Zone budgétaire	20 287	20 287	20 552	20 552	265	265
		FdC-AdP	275	275	259	259	-16	-16
		Total T2	20 562	20 562	20 811	20 811	249	249
	HT2	Zone budgétaire	2 891	2 559	2 848	2 644	-43	85
		FdC-AdP	23	23	9	9	-14	-14
		Total HT2	2 914	2 582	2 857	2 653	-57	71
Total programme 212			23 476	23 144	23 668	23 464	192	320
Mission Défense	T2/HT2	Zone budgétaire	47 100	42 551	54 484	44 344	7 384	1 793
		FdC-AdP	741	741	664	664	-77	-77
Total Mission Défense			47 841	43 292	55 148	45 008	7 307	1 716

Source : réponses au questionnaire en application de l'article 49 de la LOLF

LES CRÉDITS DU TITRE 2

I. DES CREDITS DE TITRE 2 EN AUGMENTATION POUR 2018

Pour 2019, les crédits de personnel (titre 2) s'établissent à **20 551,94 M€** (en AE et en CP), en **augmentation de 265 M€ (+1,3%)** par rapport à 2018, soit une **augmentation plus modérée qu'en 2018** (+607,9 M€, +3,24%).

Cette évolution recouvre à la fois une **augmentation des dépenses de rémunération, dites « de socle »** (+130,3 M€), **des pensions** (+104,1 M€), ainsi qu'une augmentation (+64 M€) des crédits destinés au financement du surcoût T2 des missions intérieures (+59 M€) et opérations extérieures (+5 M€), et une diminution (-33,5 M€) de l'enveloppe destinée au financement des dépenses « hors socle », non directement liées aux rémunérations.

Dépenses	PAP 2018	PAP 2019	Évolution en millions d'euros	Evolution en %
Masse salariale socle	10 907 161 385	11 037 501 383	130 339 998	1,19%
Masse salariale hors socle	743 052 345	709 574 039	- 33 478 306	-4,5%
Pensions	8 350 742 203	8 454 869 344	104 127 141	1,25%
MISSINT	41 000 000	100 000 000	59 000 000	+144 %
OPEX	245 000 000	250 000 000	5 000 000	2,04%
Total	20 286 955 933	20 551 944 766	264 988 833	+1,3%

Source : PAP 2018 et 2019

A. DES CREDITS DE REMUNERATION EN HAUSSE

Les dépenses liées aux rémunérations (socle) passent de 10,9 Md€ en 2018 à **11,03 Md€ en 2019**, soit une hausse de **130,3 M€ (+1,19%)**, principalement sous l'effet du renforcement des effectifs et des mesures catégorielles.

Ces dépenses regroupent¹ :

- pour le personnel militaire (8 321,86 M€) :
 - . la rémunération principale des militaires d'active (6 877,96 M€) ;
 - . le surcoût outre-mer et étranger pour les militaires d'active (570,67 M€) ;
 - . les cotisations sociales hors pensions (826,15 M€) ;
 - . la cotisation pour la retraite additionnelle de la fonction publique (47,08 M€).

- pour le personnel civil (2 716,7 M€) :
 - . la rémunération principale des agents titulaires (1 315,87 M€) ;
 - . la rémunération principale des agents contractuels (370,09 M€) ;
 - . la rémunération principale des ouvriers de l'Etat (470,94 M€) ;
 - . le surcoût outre-mer et étranger du personnel civil (44,69 M€) ;
 - . les cotisations sociales hors pensions du personnel civil (317,6 M€)
 - . les cotisations pensions, hors CAS pensions, du personnel civil (197,51 M€).

L'augmentation de ces dépenses de rémunération en 2019 est le résultat de plusieurs facteurs, notamment :

- **les mesures générales** pour un coût de **0,94 M€** : elles correspondent au versement de l'indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) au profit de 1 167 agents (0,4 M€) et à la mesure dite « bas salaires » (0,5 M€) en rapport avec l'évolution du SMIC au profit de 545 agents ;

- le **glissement vieillesse technicité (GVT) solde, de 16 M€**, soit quasiment le même montant qu'en 2018 (15,4 M€), résultat à la fois de la progression du GVT positif (sous l'effet des avancements et acquisitions de compétences) et du GVT négatif (qui traduit le remplacement de personnels expérimentés, en haut de la grille salariale, par de nouveaux personnels moins payés) ;

- **l'impact du schéma d'emploi** pour un coût de 44,9 M€, qui se décompose en une extension en année pleine des créations d'emplois 2018 sur l'année 2019 (66,4 M€) et un effet sur l'année courante 2019 (-21,5 M€) ;

- des **mesures catégorielles** pour un montant de **130,89 M€**, (contre 136,5 M€ en 2018) dont 106,12 M€ au profit des personnels militaires,

¹ Réponse au questionnaire budgétaire

22,84 M€ au profit des personnels civils et 1,93 M€ au profit des gendarmes du ministère des armées. Ces mesures correspondent, pour 7% à l'extension en année pleine de mesures adoptées en 2018 et pour 93% de mesures nouvelles.

La majorité (72%) de ces mesures nouvelles découle de la mise en œuvre de la **deuxième annuité du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)**, engagée en 2017 et reportée en 2018, soit 81,68 M€ pour les personnels militaires, 4,81 M€ pour les personnels civils, et 0,90 M€ au profit des gendarmes du ministère des armées.

Parmi les **autres mesures statutaires**, il faut signaler, pour les militaires, les mesures liées à la transposition de la fonction publique hospitalière aux MITHA, la création du grade de major pour le corps des sous-officiers greffiers militaires ainsi que la solde spéciale des élèves inscrits en classe de brevet de technicien supérieur « cyber défense » au sein des lycées militaires. S'agissant des personnels civils, il faut citer la poursuite de la création du grade d'ingénieur d'études et de fabrication (IEF) hors classe, la poursuite de la création du grade d'attaché hors classe à la DGSE, la 2^{ème} tranche de l'enveloppe de rebasage de la position IIIA en IIIB pour les ingénieurs et cadres technico-commerciaux et les techniciens (ICT/TCT), la création d'emplois fonctionnels à la DGSE afin d'aligner l'encadrement supérieur de la DGSE sur les standards de la fonction publique de l'Etat ainsi que le passage en catégorie A des pédicures-podologues, ergothérapeutes, orthophonistes, manipulateurs d'électroradiologie médicale, masseurs-kinésithérapeutes et psychomotriciens du MINARM, dans le cadre de la transposition de la réforme de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, des **mesures indemnitaires** sont prévues en vue de favoriser l'attractivité et la fidélisation du personnel sous tension. La principale mesure est la création, pour le personnel militaire, d'une « **prime de lien au service (PLS)** », qui vise à rénover le dispositif de primes de recrutement et de fidélisation. Ce nouvel outil doit rendre le ministère plus attractif sur des métiers soumis à forte concurrence avec le secteur civil, à l'instar des praticiens du SSA ou de sous-officiers détenant des compétences dans les secteurs déficitaires (maintenance des matériels aéronautiques, cyber-défense, systèmes de l'information et de la communication, l'infrastructure).

D'autres mesures indemnitaires programmées en 2019 visent à valoriser les compétences critiques nécessaires au ministère. C'est le cas de :

- **l'extension de l'indemnité pour services aériens des militaires parachutistes (ISATAP)**, attribuée aux militaires titulaires d'un brevet militaire de parachutiste affectés dans certaines unités, qui permettra à la Marine d'actualiser le schéma indemnitaire de ses commandos ;

- **l'extension de la prime ATOM**, qui vise à étendre au personnel chargé de la mise en œuvre des armements nucléaires le bénéfice de

l'indemnité pour compétences nucléaires spécifiques, actuellement attribuée au seul personnel chargé de la mise en œuvre de l'énergie à propulsion nucléaire ;

- la **poursuite des mesures de revalorisation indemnitaire en faveur des praticiens du service de santé des armées (SSA) et des ingénieurs de l'armement de la DGA**, qui visent à renforcer l'attractivité du ministère pour ces personnels dans un contexte de forte concurrence ;

En termes de mesures indemnitaires, la principale mesure nouvelle pour les civils est la **revalorisation (pour 12 M€) du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)**, ainsi qu'une enveloppe indemnitaire (1,18 M€) au profit des corps non rattachés à ce régime (DGSE, filière paramédicale).

B. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES HORS SOCLE

Passant de 743,05 M€ en 2018 à **709,57 M€ en 2019**, les dépenses dites « hors socle », non directement liées à l'activité du personnel, enregistrent une diminution de 33,48 M€ (-4,5%), après avoir enregistré une hausse du même ordre (+33,03 M€) en 2018.

Dépenses	PAP 2018	PAP 2019	Évolution en millions d'euros	Evolution en %
Dépenses de non activité	89 622 565	100 566 072	10 943 507	+12,2%
Dépenses de réservistes	177 376 105	177 730 597	354 492	+0,2%
Autres rémunérations	70 692 311	57 804 659	- 12 887 652	-18,23 %
Dépenses de restructurations liées au PAR	56 089 056	48 823 816	-7 265 240	-12,95 %
Allocations chômage	150 698 827	138 919 131	-11 779 696	-6,28 %
Autres prestations sociales	198 173 481	185 729 764	-12 443 717	-6,3%
Autres dépenses hors socle DAD	400 000	0	0	0
Total masse salariale hors socle	743 052 345	709 574 039	- 33 478 306	-4,5 %

Source : PAP 2019

Cette évolution recouvre :

- une **augmentation de 10,94 M€, soit +12,2%, des dépenses de non activité du personnel** (congrés de longue durée pour maladie, congré du personnel navigant...), qui s'établissent à 100,57 millions d'euros ; cette

hausse s'explique par la prise en compte désormais des cotisations du personnel hors CAS pensions ;

- une très légère progression (+0,2%) **des crédits consacrés aux réserves** (portés à 177,73 M€), après une forte augmentation entre 2015 et 2018 pour accompagner la **montée en puissance de la Garde nationale**. Cet effort avait permis une progression significative des effectifs de la réserve opérationnelle des armées et services, de 28 000 en 2015 à près de 36 000 fin 2017, l'objectif de la LPM étant de parvenir à 40 000 réservistes pour un emploi annuel moyen de 37 jours ;

- **une diminution de 12,89 M€ (-18,23%)** des « **autres rémunérations** », qui regroupent notamment les indemnités de jury, d'enseignement et de concours, les rémunérations données au titre des vacances, les dépenses liées aux formations (congrés, allocations...) ainsi que les indemnités liées à la mobilité et à la reconversion des personnels civils et militaires ;

- **une diminution de 7,3 millions d'euros (soit -12,95%), des crédits de restructurations** liées au plan d'accompagnement des restructurations (PAR), plus modérée qu'en 2018 où elle avait atteint 35 millions d'euros, pour tenir compte de la diminution des restructurations à mener ;

Cette enveloppe de **48,8 M€ en 2019** permettra le financement en 2019 de **278 pécules pour les militaires** (contre 351 en 2018) et de **139 indemnités de départ volontaire (IDV)** pour les personnels civils (dont 108 pour les ouvriers de l'Etat et 50 pour les fonctionnaires), contre 184 en 2018. Pour mémoire, en 2016 ce sont 852 pécules (dont 809 PMID) et 473 IDV (dont 403 pour les ouvriers de l'Etat) qui avaient été accordés.

La reconduction attendue des leviers d'incitation au départ

Instaurés par la loi de programmation militaire 2013-2019 pour faciliter les déflations et la manœuvre RH, les **outils conjoncturels d'incitation au départ** que sont la pension afférente au grade supérieur (PAGS), la promotion fonctionnelle et le pécule modulable d'incitation au départ (PMID) expirent au 31 décembre 2019.

La LPM 2019-2025 a prévu de donner une suite à ces outils, le **nouveau régime devant être défini par ordonnance dans le courant de l'année 2019**, au vu des conclusions d'une mission conjointe de l'Inspection générale des Finances et du Contrôle général des Armées.

Le rapport, rendu à l'été 2018 et resté confidentiel, reconnaît le **besoin du ministère des armées de disposer de tels outils pour conduire sa transformation et fluidifier sa gestion** des ressources humaines. En effet, le maintien d'un flux régulier de départs conditionne à la fois le recrutement de nouveaux personnels et les perspectives de carrière des plus anciens.

Il serait souhaitable que la **publication de cette ordonnance intervienne dans les meilleurs délais** afin que les personnels susceptibles d'être intéressés disposent d'une visibilité et puissent prendre sereinement les décisions qui les concernent.

- une **diminution de 11,8 M€ (-6,3%) des dépenses de chômage** qui s'établissent à 138,9 M€. Ce montant correspond à l'ensemble des indemnités chômage versées par le ministère des armées, y compris les allocations chômage pouvant être éventuellement versées aux ouvriers de l'Etat bénéficiant d'une indemnité de départ volontaire (IDV). La baisse des crédits alloués pour 2019, qui prolonge celle intervenue en 2018 (-6,1 M€), est justifiée par la **diminution des besoins** ;

- une évolution également à la baisse (-12,4 M€, soit -6,3%) des « **autres prestations sociales** » (185,7 M€). Cette ligne recouvre des prestations telles que la cessation anticipée d'activité liée à l'exposition à l'amiante pour le personnel civil (89,3 M€, en diminution du fait de la contraction du nombre d'allocataires), les dépenses liées aux « accidents du travail et maladies professionnelles » (ATMP) pour le personnel civil (61,2 M€), les allocations liées au handicap (9,6 M€), les capitaux décès du personnel civil et militaire (3,75 M€), le remboursement des titres de transport (8,57 M€), les allocations servies à la famille et autres prestations sociales (11,5 M€).

Evolution récente du chômage des personnels de la défense

Les militaires représentent la grande majorité (80% des dépenses en 2017) des anciens personnels du ministère indemnisés au titre du chômage.

Après avoir fortement augmenté entre **2012 et 2015 (+20%) du fait du** contexte économique, le chômage des anciens militaires a diminué à compter de 2016 (-1,3% par rapport à 2015). Cette baisse s'est poursuivie en 2017 (-5% par rapport à 2016) et dans les premiers mois de 2018.

L'indemnisation moyenne mensuelle est de 805 € en 2017. L'armée de terre représente 66% de la dépense totale de chômage des militaires en 2017 (81,7 M€).

S'agissant des personnels civils, il convient de distinguer entre le **personnel civil dit « non restructuré »** qui est pour l'essentiel du personnel contractuel du ministère, et le « **personnel civil restructuré** », qui correspond aux ouvriers de l'Etat bénéficiant d'une allocation de retour à l'emploi dans le cadre du plan d'accompagnement des restructurations.

Après une progression importante en 2016 (+14% par rapport à 2015), la dépense d'indemnisation du chômage des civils non restructurés a fortement diminué en 2017 (-18% par rapport à 2016). En 2017, l'indemnisation moyenne mensuelle (961€) est en baisse pour la première fois

L'évolution de la dépense d'indemnisation du chômage des civils restructurés est liée, d'une part, au nombre d'indemnités de départ volontaire (IDV) accordées chaque année dans le cadre du PAR, d'autre part au niveau de qualification et donc de rémunération des bénéficiaires. Depuis l'exercice 2016, l'indemnisation du chômage des personnels civils restructurés affiche une baisse constante, confirmée en 2017 (-6,96% par rapport à 2016). Cette baisse se poursuivra en 2018 en lien avec la diminution du nombre d'IDV attribuées.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, aucun crédit n'est prévu en 2019 au titre du dispositif d'aide au départ/outre-mer et étranger (DAD/OME) au profit des personnels civils de recrutement local (PCRL), celui-ci ayant été financé dans sa totalité en 2018.

C. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS

Les **dépenses liées aux pensions** passent de 8,35 milliards d'euros à 8,45 milliards d'euros, soit une augmentation de **104,1 millions d'euros (+1,25%)**, contre 284 millions d'euros (+3,5%) en 2018.

Cette enveloppe correspond à la contribution du ministère de la défense en tant qu'employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Elle recouvre les contributions pour le personnel civil fonctionnaire et pour le personnel militaire¹ et une subvention d'équilibre au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) de 1,22 Md€. Elle n'intègre pas, en revanche, la cotisation employeur à ce fonds.

L'augmentation prévue en 2019 est **liée à l'évolution de l'assiette** (dépenses de rémunération), qui progresse mais à un rythme moins élevé qu'en 2018.

D. UNE AUGMENTATION DE L'ENVELOPPE DE TITRE 2 DESTINÉE AU FINANCEMENT DU SURCÔÛT DES OPERATIONS EXTERIEURES ET DES MISSIONS INTERIEURES

L'enveloppe de crédits de titre 2 destinée au financement du surcoût des opérations extérieures (OPEX) est portée à 250 M€ en 2019, soit une réévaluation de 5 M€ (+2,04%), alors que celle destinée au financement du surcoût des missions intérieures (MISSINT) enregistre une augmentation significative de 59 M€, pour atteindre **100 M€**.

Dans les deux cas, il s'agit de prévoir des dotations budgétaires cohérentes avec les niveaux de dépenses réellement constatés, afin de « sincériser » le budget de la défense, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes.

C'est ainsi que **l'article 4 de la LPM 2019-2025** a prévu de réévaluer la provision budgétaire annuelle destinée au financement des opérations extérieures et des missions intérieures selon le calendrier suivant :

¹ Sur la base des taux de contributions employeurs confirmés par la circulaire n°1BLF-17-3305 du 1^{er} août 2018 relative au budget pluriannuel 2018-2022, soit 74,60 % pour les civils (y compris ATI) et 126,07 % pour les militaires.

(En millions d'euros courants)

2019	2020	2021	2022	2023
850	1 100	1 100	1 100	1 100

Source : LPM

Si les dépenses de surcoût excédant cette provision continueront à faire l'objet d'un **financement interministériel**, l'article 4 de la LPM a toutefois prévu - à l'initiative du Sénat -, de limiter la participation de la mission Défense à sa part dans le budget général de l'Etat.

II. LES ÉVOLUTIONS D'EFFECTIFS PRÉVUES PAR LE PLF POUR 2019

1. Une création nette de 500 ETP

Pour 2019, l'évolution nette des effectifs (sous PMEAs et hors SIAé) sera de 450 ETP, contre 500 ETP en 2018.

Cet effectif est conforme à la trajectoire arrêtée par l'article 6 de la loi de programmation militaire 2019-2025 :

(En équivalents temps plein)

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total 2019-2025
450	300	300	450	1 500	1 500	1 500	6 000

Source : article 6 de la LPM

L'évolution nette de 450 ETP prévue pour 2019 est ainsi supérieure aux 182 ETP initialement prévus dans le rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019 du 18 octobre 2016. Elle répond à la **prise en compte de besoins nouveaux** (notamment dans les domaines de la sécurité-protection, du renseignement, de la cyberdéfense, de l'action dans l'espace numérique et du soutien aux exportations) validés par la loi de programmation militaire 2019-2025 dans la continuité des conclusions de la Revue Stratégique.

S'agissant des annuités postérieures à 2019, **seuls des soldes nets ont été arrêtés par la LPM**, les créations et suppressions de postes associées seront déterminés au fur et à mesure.

2. Créations et suppressions de postes en 2019

La création nette de 500 ETP recouvre en réalité quelque **4 250 créations de postes** et **3 800 suppressions de postes**, qui illustrent la poursuite du mouvement de transformation de nos armées.

Détail des créations et suppressions de postes en 2019¹

Les postes et services **prioritairement concernés par les suppressions** de postes en 2019 sont les suivants :

- l'armée de terre avec la poursuite des efforts de rationalisation et d'optimisation du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (MCO-Terre) ;
- la marine nationale avec le retrait du service actif :
 - o de la frégate anti-sous-marine « Primauguet », basée à Brest ;
 - o de la frégate anti-aérienne « Cassard », basée à Toulon ;
 - o du sous-marin nucléaire d'attaque « Saphir », basé à Toulon.
- l'armée de l'air avec :
 - o le début des études et opérations nécessaires au désengagement du site de Châteaudun programmé en 2021 ;
 - o l'accompagnement du retrait progressif de service de la flotte C160 sur la BA 105 d'Evreux.
- le service du commissariat des armées avec :
 - o la dissolution de l'établissement logistique du commissariat des armées (ELOCA) à Mourmelon-le-Petit ;
 - o l'ajustement de la carte des bases de défense (BdD) avec une intégration des BdD de Dijon, Montlhéry, Colmar, Valence, La Valbonne et Coëtquidan-Vannes, dans des bases voisines.

Les postes et services **prioritairement concernés par les créations** de postes en 2019 sont les suivants :

- le prolongement de la montée en puissance de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) créée en 2018, en remplacement de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) ;
- le renforcement des éléments français au Sénégal au titre de la capacité de partenariat militaire opérationnel en parallèle de la montée en puissance de la force G5 Sahel ;

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

- l'armée de terre avec :
 - o la montée en puissance du commandement de l'entraînement et des écoles de combat interarmes à Mourmelon-le-Grand ;
 - o la poursuite de la densification du centre d'entraînement aux actions en zones urbaines à Sissonne ;
 - o la montée en puissance du centre d'enseignement technique de l'armée de terre continue en 2019 sur le site des écoles militaires de Bourges ;
 - o la poursuite de la montée en puissance du centre d'entraînement au tir interarmes du 1^{er} régiment de chasseurs d'Afrique de Montferrat.

- la marine nationale avec les créations ou renforcements suivants :
 - o l'équipage de conduite de la première frégate multi-missions de défense aérienne « Alsace » à Lorient ;
 - o l'équipage bleu du sous-marin nucléaire d'attaque « Duguay-Trouin » ;
 - o l'équipage de désarmement du sous-marin nucléaire d'attaque « Saphir » ;
 - o le deuxième équipage des frégates multi-missions « Aquitaine » à Brest et « Languedoc » à Toulon ;
 - o l'équipage du troisième patrouilleur léger type « guyanais » et le deuxième équipage d'un patrouilleur de service public cherbourgeois « Flamant » ;
 - o le deuxième équipage des bâtiments de soutien et d'assistance hauturier « Seine » et « Garonne », respectivement destinés à Toulon et Brest ;

- l'armée de l'air avec :
 - o l'accompagnement de la montée en puissance des « Multi rôle transport tanker » (MRTT) Phénix sur la BA 125 d'Istres ;
 - o la montée en puissance des capacités « avion léger de surveillance et de reconnaissance » (ALSR) sur la BA 105 d'Evreux et l'accueil de deux systèmes drones *Reaper* supplémentaires sur la BA 709 de Cognac ;
 - o la poursuite de la montée en puissance de la flotte A400M et C130-J sur la BA 123 d'Orléans ;

- la direction du renseignement militaire avec le renforcement de ses effectifs, notamment au profit de l'exploitation de données ;

- la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense avec le renforcement de son échelon central, principalement au bénéfice du Centre d'analyse en lutte informatique défensive ;

- le service du commissariat des armées, avec la création de postes sur le groupement de soutien de la BdD de Metz et sur l'ELOCA de Toulon suite à la dissolution de l'ELOCA de Mourmelon-le-Petit.

Ce mouvement de créations/suppressions de postes s'intègre dans une **manœuvre RH plus large consistant à opérer un flux d'entrées** (à hauteur de **33 911 ETP** en 2019) et **un flux de départs conséquents** (33 445 ETP en 2019). En 2019, il est prévu d'obtenir le flux de départs de la manière suivante :

	2019	%
Reclassement et mobilité au sein de la fonction publique	-2 100	6,3%
Départs à inciter financièrement et PAGS	-581 ¹	1,7%
Autres flux de sorties (retraites, fin de contrat, démission, départs sur demande,...)	-30 764	92%
TOTAL	-33 445	

Source : réponse au questionnaire budgétaire

3. L'évolution du plafond d'emploi en 2019

• En conséquence, le **plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) pour 2019** s'établit à **274 595 ETPT**, soit une hausse de **15 ETPT** par rapport au PMEa pour 2018 (274 580).

Cette augmentation recouvre :

- une **hausse de 211 ETPT** résultant de l'application des **schémas d'emplois pour 2018 (+996 ETPT) et pour 2019 (-785 ETPT)** ;

- l'effet des **mesures de périmètre** (-31 ETPT) liées à des externalisations consécutives au regroupement de l'administration centrale sur le site de Balard ;

- diverses **mesures de transfert** (-151 ETPT), dont un transfert de 157 ETPT au ministère de l'Europe et des affaires étrangères au titre de la mutualisation du réseau de l'Etat à l'étranger ;

- ainsi que des corrections techniques (-14 ETPT).

¹ Soit 448 leviers pour le personnel militaire (dont 278 PMID et 170 PAGS) et 133 leviers pour le personnel civil au titre de l'année 2019.

• Par **catégorie d'emplois**, l'effectif sous plafond (en ETPT) sera réparti en 2019 de la manière suivante :

	Plafond d'emploi pour 2018 en ETPT	Plafond d'emploi pour 2019	Variation en 2019 en ETPT
Officiers	33 140	33 523	+383
Sous-Officiers	94 247	94 008	- 239
Militaires du rang	79 984	79 735	-249
Volontaires	2 742	2 661	-81
Volontaires du SMV	750	750	-
TOTAL MILITAIRES	210 863	210 677	-186
Civils CAT A	12 351	13 377	+1 026
Civils CAT B	13 084	12 959	-125
Civils CAT C	23 313	23 442	+129
Ouvriers de l'Etat	14 969	14 140	-829
TOTAL CIVILS	63 723	63 918	+195
TOTAL	274 580	274 595	+15

Source : PAP 2018 et 2019

Le plafond ministériel d'emplois pour 2019 se répartit entre **210 677 militaires** (soit 76,7% de l'effectif) et **63 918 civils** (soit 23,3% de l'effectif).

• Par **gestionnaire** de budget opérationnel de programme de titre 2 (BOP T2), le plafond d'emplois sera réparti de la manière suivante :

	Plafond d'emploi pour 2018 en ETPT	Plafond d'emploi pour 2019 en ETPT	Variation en 2019 en ETPT
Personnels militaires de l'armée de terre	115 845	115 742	- 103
Personnels civils de la défense ¹	53 223	53 068	- 155
Personnels militaires de l'armée de l'air	42 617	42 403	- 214
Personnels militaires de la marine	36 731	36 675	-56
Personnels du Service de santé des armées (SSA)	10 656	10 729	+73
Personnels de la Direction générale de l'Armement (DGA)	5 317	5 610	+293

¹ Hors personnels civils paramédicaux et ICT/TCT, rattachés respectivement au personnel SSA et au personnel de la DGA, hors aumôniers rattachés au SCA et hors personnel civil DGSE

	Plafond d'emploi pour 2018 en ETPT	Plafond d'emploi pour 2019 en ETPT	Variation en 2019 en ETPT
Personnels de la DGSE	5 726	5 843	+117
Personnels militaires du Service des essences des armées (SEA)	1 438	1 450	+12
Personnels militaires du Service du Commissariat des Armées (SCA)	1 894	1 912	+18
Personnels ingénieurs de l'infrastructure	588	616	+28
Autres personnels militaires (contrôle général des armées, affaires pénales militaires, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires)	545	547	+2
Total	274 580	274 595	+15

Source : PAP 2018 et 2019

Les employeurs bénéficiant d'un **relèvement de leur plafond d'emploi** sont, la **Direction générale de l'armement** et la **Direction générale de la sécurité extérieure**.

III. TROIS ENJEUX A SURVEILLER EN 2019

A. GARANTIR L'ATTRACTIVITE : UN DÉFI MAJEUR POUR NOS ARMÉES

Le principal enjeu RH du ministère des armées est celui du **maintien de l'attractivité des métiers et carrières de la défense**. Celle-ci conditionne en effet sa capacité à recruter à la hauteur de ses besoins, en quantité (25 300 recrutements à réaliser en 2019, dont 21 600 militaires et au moins 3 700 civils) mais aussi en qualité, ce qui renvoie à la problématique des compétences rares ou critiques, ainsi que sa **capacité à conserver ses ressources, c'est-à-dire à les fidéliser**. Il s'agit d'un enjeu d'autant plus vital que les armées doivent remplacer chaque année une proportion très importante de leurs personnels (10 % des effectifs dans la Marine).

Et c'est aussi une **question non neutre au plan budgétaire**, comme l'a montré la fin de gestion 2018, les départs prématurés et la difficulté à recruter durant l'année ayant contribué à la sous-consommation des crédits de titre 2.

La sous-consommation des crédits de personnel : une fragilité pour le ministère des armées

La sous-exécution des crédits de titre 2 de la mission Défense tend à devenir un phénomène récurrent. Sur l'année 2018, elle représenterait **155 millions d'euros**.

Lors de son audition, le SGA Jean-Paul Bodin a avancé plusieurs facteurs d'explication qui se combinent, **sur fond de difficultés de fidélisation** : départs plus importants que prévu de sous-officiers en début d'année dans la Marine et l'Armée de l'Air, non immédiatement compensés par des recrutements (lesquels interviennent plutôt en deuxième partie d'année), moindre consommation des enveloppes destinées à l'indemnisation du chômage des militaires et à l'attribution d'aides aux départs, produits de cession du Service de Santé des Armées supérieurs aux prévisions, modification des conditions d'attribution de certaines indemnités comme l'indemnité de résidence à l'étranger...

Cette sous-consommation des crédits de personnel pose problème dans la mesure où elle **fragilise la position du ministère** dans les arbitrages liés à la fin de gestion budgétaire. Elle a sans doute contribué à la décision gouvernementale de mettre à la charge intégrale du ministère des armées le financement du dépassement du surcoût des OPEX et MISSINT en 2018, en contradiction avec la solidarité interministérielle prévue par la loi de programmation militaire.

En ce qui concerne la situation de chaque armée au regard de la problématique de la fidélisation, il faut souligner que les **mesures mises en œuvre par l'armée de terre depuis 2015 paraissent porter leurs fruits**, comme en témoigne la forte progression du taux de renouvellement du premier contrat, notamment chez les militaires du rang (de 32,2% en 2012 à 75% en 2017). En revanche, la **Marine nationale et l'Armée de l'air rencontrent de réelles difficultés** pour recruter et fidéliser des personnels dont les compétences sont stratégiques pour l'accomplissement de leurs missions (atomiciens, mécaniciens aéronautiques, spécialistes des systèmes d'information, contrôleurs aériens...).

La réponse à un tel défi passe par la **combinaison d'actions variées**.

S'agissant du recrutement, le contrôleur général des armées Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, a évoqué, lors de son audition en commission, des **initiatives dans différentes directions** : fréquentation des salons professionnels pour diffuser les offres d'emploi, rapprochement avec les établissements professionnels, définition de grilles de rémunération adaptées, en concertation avec le Contrôle budgétaire et comptable du ministère voire avec la direction du budget... La LPM apporte des outils, à travers l'expérimentation de recrutements sans concours et l'assouplissement du recours à des personnels contractuels pour pourvoir certains postes présentant des vacances d'emploi dans des spécialités bien identifiées (génie civil, systèmes d'information...). Cette disposition devrait notamment permettre de répondre aux difficultés de recrutement par concours du service des infrastructures de la défense, où 130 postes de techniciens ne sont pas pourvus.

Néanmoins, recruter ne suffit pas, **il faut aussi garder les personnels** susceptibles d'être tentés par de meilleures conditions de travail à l'extérieur. **La fidélisation** passe par le recours à plusieurs leviers.

La réévaluation des rémunérations dans les emplois exposés à la concurrence du secteur privé en est un. C'est dans cette optique que la nouvelle LPM prévoit une revalorisation en faveur du corps des ingénieurs de l'armement, des ingénieurs des études et fabrication et des praticiens des armées. S'agissant par exemple des médecins, de nouvelles primes ont été mises en place et les gardes ont commencé à être rémunérées. Le présent PLF prévoit, quant à lui, le financement d'une **nouvelle prime dite « de lien au service »**, qui se substituera à cinq primes existantes (notamment la prime réversible des compétences à fidéliser qui pouvait être attribuée en contrepartie d'un engagement à rester pour une durée déterminée, mais dont l'utilisation s'avérait insuffisamment souple). Chaque employeur devrait gérer la nouvelle prime selon ses priorités en définissant lui-même sa politique d'attribution. Cet exemple de subsidiarité dans le domaine des RH est destiné à introduire de la souplesse et à mieux répondre aux besoins.

Contribue aussi à l'attractivité des armées et la fidélisation de leurs personnels une **gestion dynamique, cohérente et individualisée des carrières et parcours**, ménageant des périodes de formation et permettant une valorisation des acquis. Dans certains métiers, il peut être nécessaire de **diversifier l'activité** ressentie comme trop monotone ou de **réduire l'usure** générée par la suractivité, en renforçant les effectifs. Le doublement des équipages sur certains bâtiments de la Marine Nationale (FREMM, patrouilleurs...) participe de cette démarche. Enfin, il faut fluidifier et organiser autant que possible les passerelles entre les armées et les entreprises et substituer à la logique de concurrence avec le secteur privé des accords ou partenariats comme celui passé entre EDF et la Marine nationale concernant le recrutement d'atômiciens.

Mais la fidélisation implique aussi de **mettre l'accent sur l'amélioration des conditions de vie des militaires et de leur proches**. Tel est l'objectif du « **plan familles** », **adopté à l'automne 2017** et doté d'une enveloppe de 530 millions d'euros sur la période 2019-2025. Celui-ci prévoit un soutien renforcé aux conjoints, notamment pendant les absences opérationnelles (nombre de places en crèche, facilitation des démarches administratives et prestations élargies), des mesures visant à faciliter les mobilités (meilleure visibilité, amélioration du dispositif de déménagement, accompagnement des conjoint sur le plan de la recherche d'emploi, de scolarisation des enfants...), une amélioration des conditions de logement familial et d'hébergement des célibataires, un renforcement de la politique d'action sociale... 70% de ces mesures ont d'ores et déjà été lancées et devraient être effectives d'ici la fin de l'année. Une **meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle** doit aussi être recherchée par des mesures comme la possibilité, ouverte par la LPM, pour les militaires

placés en disponibilité pour convenances personnelles en vue d'élever un enfant de moins de huit ans de souscrire un **engagement à servir dans la réserve opérationnelle** pour préserver leurs compétences.

Plus largement, la fidélisation requiert de porter une attention à **la condition du personnel et à son environnement de travail**, qui sont des éléments déterminants pour le moral. C'est ainsi que, conformément à la LPM, le projet de loi de finances comporte un certain nombre de mesures « **à hauteur d'homme** », comme les nouveaux gilets pare-balles ou l'amélioration de l'entretien courant des infrastructures. Il importe de souligner l'impact très positif que peuvent avoir certaines mesures simples comme l'installation du wifi gratuit dans les unités. Il en est de même de la nouvelle tenue de sport, que le chef d'état-major de l'armée de terre souhaiterait voir distribuer rapidement dans ses unités.

B. DES CHANTIERS A RISQUE POUR LES REMUNERATIONS DES MILITAIRES

Le second point d'attention sur lequel vos rapporteurs souhaitent insister concerne le dossier des rémunérations qui est lourd d'enjeux pour les personnels de la défense et qui recouvre plusieurs sujets.

1. Le basculement de Louvois à Source Solde et l'entrée en vigueur de la retenue à la source

Le ministère des armées est tant bien que mal parvenu à **surmonter les énormes difficultés provoquées par les dysfonctionnements de Louvois**. Ainsi, le **surcoût lié aux dysfonctionnements de ce calculateur** (correspondant pour l'essentiel au coût des renforts en personnel et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour fiabiliser le calculateur, assurer la production des soldes, recouvrer les indus, préparer le déploiement de Source Solde, à l'exclusion du coût de ce dernier programme et des indus non recouverts) a été ramené de 36 M€ en 2015 à 25 M€ en 2016 et 2017 et 11 M€ en 2018.

Fin août 2018, la somme des indus constatés depuis le début de la crise s'élevait à **578 M€**. Hors indus prescrits ou ayant fait l'objet d'une remise, 99% d'entre eux avaient été notifiés aux administrés et 409,6 M€ avaient été recouverts.

La **diminution du nombre de recours** de la part de militaires montre que la situation s'améliore.

Le basculement de Louvois à Source-Solde, décidé fin 2013 au plus fort de la crise, a **pris du retard en raison des difficultés pratiques rencontrées et de la complexité de la réglementation**. Après une phase de test au début de l'année 2018, la phase de « pré-solde en double » a débuté et

se poursuit. Le passage à une véritable **solde en double**, qui ne concernera dans un premier temps que la Marine, devrait intervenir prochainement.

L'une des difficultés tient à **l'interférence de cette bascule avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2019, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**. Il ne faudrait pas que cette dernière réforme conduise à imposer des primes ou indemnités non fiscalisables, ni que ses effets sur la feuille de paye soient imputables par les personnels à l'entrée en vigueur du nouveau calculateur. Un effort de communication et de pédagogie s'impose, pour **éviter de reproduire le traumatisme** généré par la mise en service de Louvois.

2. La nouvelle politique de rémunération des militaires

La nouvelle LPM prévoit la mise en œuvre, annoncée depuis plusieurs années, d'une nouvelle **politique de rémunération des militaires (NPRM)**, qui sera engagée dès 2019.

Les **objectifs de ce vaste chantier**, qui concernera quelque 300 000 agents sous statut et touchera à la fois au volet indiciaire et au volet indemnitaire (composé de 174 primes), **sont multiples**. Il s'agit en effet de :

- de simplifier les modalités de calcul de la solde pour lui redonner une lisibilité interne et externe et en réduire les coûts de gestion ;
- de permettre une gestion efficiente et différenciée du personnel ;
- d'assurer l'attractivité des emplois et des carrières militaires pour répondre aux nouveaux besoins ;
- enfin, de faciliter la maîtrise de la masse salariale.

Selon la méthodologie adoptée, la nouvelle rémunération devrait prendre en compte **huit paramètres différents**, énoncés par le SGA lors de son audition :

- les **sujétions et obligations** des militaires ;
- les **parcours professionnels**, afin de mieux valoriser l'acquisition de compétences (primes de qualification...) ;
- **l'engagement opérationnel**, afin de compenser l'absence ;
- les **activités spécifiques** pour les emplois à haut niveau d'exigences (sous-marinières, pilotes...) ;
- les qualifications et compétences, afin de fidéliser ;
- **commandement et performances** (valorisation des postes de commandement et de responsabilité) ;
- **la mobilité**, question qui est étroitement corrélée à la politique du logement ;

- **la vie en garnison** (difficultés liées à la situation sur le territoire : cherté de la vie, isolement...).

La redéfinition de l'architecture de la solde des militaires devrait durer jusqu'au deuxième semestre de l'année 2019, en vue d'une mise en œuvre de la réforme d'ici fin 2021.

480 millions d'euros sont prévus dans la loi de programmation militaire 2019-2025 pour accompagner la conduite de cette réforme, techniquement délicate et sensible, et compenser les pertes de revenus. Elle n'en reste pas moins un motif d'inquiétude pour les militaires et devra être menée avec beaucoup de prudence et de pédagogie.

3. La réforme des retraites

La réforme des retraites envisagée par le gouvernement, qui devrait consister à remplacer l'actuel système par répartition par un système dit « à points », soulève la question du maintien des spécificités militaires dans le futur régime.

De fait, si les pensions des militaires sont régies, comme celles des fonctionnaires civils, par le code des pensions civiles et militaires de retraite, des **règles particulières leur sont cependant applicables**, qui découlent des sujétions inhérentes au statut militaire et des exigences de la gestion dite « de flux » des ressources humaines militaires.

En effet, l'obligation de renouveler constamment le personnel sur un certain nombre de postes, notamment tous les emplois opérationnels, s'accompagne d'un important flux de sorties de l'institution, d'autant qu'une part importante des recrutements porte sur des contractuels (96%). Alors que certains militaires se voient proposer d'autres emplois ou accèdent à la catégorie supérieure (plus de 5 000 militaires changent ainsi de catégorie chaque année), d'autres doivent se reconverter sur le marché du travail, parfois sans droit à pension.

Nombre de militaires quittant le service sans droit à pension

2014	2015	2016
11 087	10 675	10 027

Source : MINARM – DRH

La conséquence de ce modèle est qu'un **nombre significatif de militaires quitte l'institution avant d'avoir atteint la limite d'âge de leur grade**, avec un taux de liquidation inférieur au taux plein et à un âge éloigné de l'âge légal de départ à la retraite (seuls 15% des sous-officiers et 29% des officiers des armées servent jusqu'à leur limite d'âge).

Les dispositions spécifiques applicables aux pensions des militaires

Ces règles particulières sont les suivantes :

- un **droit au bénéfice différé d'une pension**, versée à l'âge de 52 ans, pour les militaires ayant plus de 15 ans de services ;

- un **droit au bénéfice immédiat d'une pension** en cas de départ après 17 ans de services effectifs pour les militaires non officiers, après 20 ans pour les officiers sous contrat (OSC) et après 27 ans pour les officiers de carrière ;

Cette pension liquidée par anticipation ne correspond pas à une pension de vieillesse contrairement à celle qui est servie en fin normale de carrière (à la limite d'âge), mais à une allocation, compensatrice et proportionnelle aux services accomplis, servie au titre de la reconnaissance que la Nation s'est engagée, par la loi, à manifester envers les militaires ;

- la **bonification du cinquième du temps de service accompli** (article L12 i) du code des pensions civiles et militaires de retraite), qui majore d'un an chaque tranche de cinq années de services (autrement dit, cinq ans de services équivalant à six ans pris en compte pour le calcul de la pension) à compter de 17 ans et pendant les 25 premières années de service (plafonnement au-delà). Cette bonification est partagée par la plupart des fonctionnaires des catégories dites actives (police, douane, sapeurs-pompiers...) ;

- des **bonifications spécifiques** (bénéfices de campagne et bonifications pour services aériens ou sous-marins) qui compensent des risques aggravés et des sujétions ou contraintes fortes. Ces bonifications augmentent aussi les services pris en compte pour le calcul de la pension ;

- un **dispositif de décote de la pension adapté à leurs durées de carrière** : une décote « carrière longue », correspondant à celle des fonctionnaires, et une décote spéciale « carrière courte » pour ceux qui bénéficient de la pension liquidée par anticipation ;

- une possibilité ouverte à certaines catégories de militaires de **cumuler intégralement une pension et une rémunération dans le secteur public** (militaires ayant atteint leur limite d'âge de grade, militaires sous contrat ayant atteint leur limite de durée de services, militaires non officiers radiés des cadres avant 25 ans de service).

La réforme s'accommodera-t-elle du maintien de ces dispositions qui **conditionnent la pérennité du modèle RH des armées** ?

Dans son rapport annexé, la LPM 2019-2025 affirme que la réforme des retraites tiendra compte des spécificités de l'état militaire et de son modèle de gestion des ressources humaines. Lors de son allocution aux armées en date du 13 juillet 2018, le Président de la République a aussi donné des assurances quant à la **prise en compte de la singularité militaire** dans le cadre de cette réforme.

Pour autant, l'expérience des réformes précédentes, qui ont eu une incidence importante sur la gestion des ressources humaines militaires (allongement des durées de service, ralentissement de l'avancement, modification des politiques d'emploi...) laisse subsister une inquiétude.

Votre commission insiste donc pour que le ministère des armées puisse sauvegarder les piliers de sa gestion de flux, constitués de trois éléments fondamentaux :

- des **limites d'âge et de durée de services basses** ;
- **l'existence d'une pension à liquidation immédiate**, pour permettre un départ anticipé des militaires ;
- des **bonifications opérationnelles compensatrices des spécificités militaires et favorisant un départ anticipé en cours de carrière**, témoignage de la reconnaissance de la Nation à ses armées.

LES CRÉDITS HORS TITRE 2

Le programme 212 hors crédits de personnel (titre 2) regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés du ministère des armées, correspondant aux missions portées par le Secrétariat général de l'administration, notamment dans les domaines de **l'immobilier, des systèmes d'information, de l'action sociale et de la communication**. Hors fonds de concours et attributions de produits, le total des crédits budgétaires du programme 212 hors titre 2 s'élève en 2019 à **2 847,81 M€ en autorisations d'engagement (-1%)** et à **2 643,54 M€ en crédits de paiement (+3%)**.

Cette évolution reflète celle des **crédits de la politique immobilière** qui représentent les deux tiers du total. La politique immobilière, doit bénéficier, en outre, de ressources issues des cessions immobilières du ministère des armées. Celui-ci disposera en 2019 d'un droit à consommer de 50 M€ sur le compte d'affectation spéciale « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État », principalement pour entreprendre des travaux lourds, structurants ou réglementaires.

Les **cessions immobilières parisiennes**, financièrement les plus profitables, sont maintenant bien avancées. Le compte d'affectation spéciale devrait néanmoins encore bénéficier, au cours des prochaines années, de la cession d'une fraction restante de l'îlot Saint-Germain et du bâtiment de l'ancien hôpital du Val de Grâce, dont l'avenir est toujours à l'étude.

Évolution des crédits du programme 212 hors titre 2 par actions

M€		LFI 18		PLF 19		Évolutions	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
ACTIONS							
04	Politique immobilière	2 116,08	1 744,16	2 049,88	1 785,39	-3%	2%
05	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	148,33	137,67	174,52	168,42	18%	22%
06	Accompagnement de la politique des ressources humaines	152,08	153,03	152,57	152,62	0%	0%
08	Politique culturelle et éducative	30,20	37,56	28,91	46,10	-4%	23%
10	Restructurations	75,04	66,54	52,11	73,67	-31%	11%
11	Pilotage, soutien et communication	368,97	419,78	389,82	417,33	6%	-1%
	Total HT2	2 890,71	2 558,74	2 847,81	2 643,54	-1%	3%
	<i>dont fonctionnement T3</i>	948,03	944,70	980,93	968,58	3%	3%
	<i>dont investissement T5</i>	1 909,95	1 556,49	1 848,86	1 625,26	-3%	4%
	<i>dont intervention T6</i>	24,82	24,78	15,08	19,06	-39%	-23%
	<i>dont opérations financières T7</i>	7,92	32,77	2,94	30,64	-63%	-7%

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES ARMÉES : UN SECTEUR SOUS TENSION

Les crédits de la politique immobilière doivent permettre l'adaptation des infrastructures d'accueil et de soutien à la nouvelle génération d'équipements, tout en rendant possible une amélioration de l'état du patrimoine immobilier et des conditions de vie du personnel. **Malgré les insuffisances de la LPM, les attentes sont fortes, et ne doivent pas être déçues.**

A. DES CRÉDITS STABILISÉS APRÈS UNE FORTE AUGMENTATION

1. Un budget dans le prolongement du précédent

En 2019, les crédits de l'action 4 « Politique immobilière » s'élèvent à 1 785 M€ en crédits de paiement (+2%) et à 2 050 M€ en autorisations d'engagement (-3%). Les crédits de paiement relatifs à **l'investissement** de l'action 4 s'élèvent à 1 449,5 M€, **se stabilisant au même niveau que ceux de la loi de finances initiales pour 2018 (+3%)**, qui avait prévu une augmentation exceptionnelle.

Il convient de prendre également en compte les crédits de politique immobilière de l'action 10 « restructurations », qui portent le **total des crédits de politique immobilière à 1 845 M€ en crédits de paiement (+3%)** et à **2 094 M€ en autorisations d'engagement (-4%)**.

Évolution des crédits totaux de la politique immobilière entre 2017 et 2019

En M€ (hors Fonds de concours et Attribution de produits)	LFI 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement et activités spécifiques	308	312	318	318	321	321
Dissuasion	131	86	126	114	92	139
Infrastructure de défense	1 324	975	1 732	1 362	1 681	1 385
Total	1 763	1 373	2 176	1 794	2 094	1 845

En M€ (Fonds de concours et Attributions de produits)	LFI 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Infrastructure de défense	16	16	18	18	5	5

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Le budget 2019 s'inscrit donc **dans la continuité du précédent**, qui avait été marqué par une augmentation sans précédent des crédits de politique immobilière, de 413 M€ en autorisations d'engagement et de 421 M€ en crédits de paiement. Il **confirme ainsi l'effort engagé en 2018**, qui est, pour l'essentiel, reconduit, mais sans produire d'effort supplémentaire.

Outre les évolutions des programmes d'infrastructure d'importance stratégique, le budget 2019 se caractérise par un effort au profit des opérations de réhabilitation supérieures à 500 000 €, dites de « maintenance lourde », dont la dotation augmente de 12% en autorisation d'engagement et de 34% en crédits de paiement.

2. Une augmentation difficilement soutenable malgré les besoins

Vos rapporteurs ont auditionné le Directeur central du service d'infrastructure de la défense (SID), afin d'analyser les conséquences, pour les services de soutien du ministère des armées, de la forte impulsion donnée l'an dernier à la politique immobilière.

Les auditions de votre commission ont par ailleurs confirmé une difficulté à dépenser les moyens supplémentaires de la politique immobilière. Le Secrétaire général de l'administration a ainsi indiqué :

« Nous avons malgré tout quelques difficultés pour encaisser une augmentation de 400 millions d'euros d'un seul coup. Nous essayons de ne pas laisser de crédits sur la table, mais nous avons commencé l'année avec un report de charges de plus de 210 millions d'euros dans ce domaine. Même si nous allons réduire le report de charges, il existe cependant des incertitudes autour de 60 millions d'euros concernant les crédits d'infrastructure pour la fin de l'année. »¹

a) Une logique d'efficience qui atteint ses limites

Le service d'infrastructure de la défense (SID) comptait 11 500 employés en 2005. Il en compte aujourd'hui 6 700. Cet effectif, considéré comme un « socle », ne progressera pas sur la durée de la LPM.

Le SID a été bâti depuis 2005 dans la perspective d'un milliard d'euros de dépenses immobilières annuelles. Or la LPM fixe un objectif de plus de 2 milliards d'euros par an. Ce service est donc sous forte tension, d'autant que la moitié de son personnel civil partira à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui signifie que 400 recrutements par an sont nécessaires.

Cette situation est **très contraignante**, compte tenu de l'augmentation du plan de charge du SID et d'un renforcement de ses missions dans les domaines cyber, nucléaire et en matière d'installations classées.

Le SID s'est récemment réorganisé, pour tenir compte des contraintes sur ses effectifs et de l'existence de besoins spécifiques, nécessitant une professionnalisation accrue. Il est apparu nécessaire de mutualiser en pôles les compétences et les expériences afin de capitaliser pour l'ensemble du réseau sur les compétences concentrées localement.

¹ Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 24 octobre 2018.

Chacun des sept établissements du SID en métropole, ainsi que le Centre d'études technique de la défense s'est vu ainsi attribuer le rôle de référent dans un ou plusieurs domaines stratégiques identifiés.

Les bénéfices attendus sont, outre une professionnalisation accrue dans des domaines stratégiques, une « standardisation » et une optimisation des réponses apportées dans chaque domaine, une augmentation de l'efficacité, un renforcement de l'assistance au commandement dans les domaines concernés et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) pour chacun des domaines.

Le SID continue aujourd'hui à se réorganiser dans une logique d'efficacité. La rationalisation des régies sera poursuivie avec un redéploiement des catégories d'emploi : les catégories d'emplois de niveaux I et II augmenteront sensiblement tandis que la proportion des ouvriers d'État diminuera du fait notamment de l'externalisation de l'entretien-maintenance.

Vos rapporteurs jugent que **la stratégie d'efficacité atteint aujourd'hui ses limites.** On ne pourra pas faire toujours davantage avec des moyens en diminution.

b) Déconcentration et externalisation : des réponses insuffisantes

Dans le cadre du projet de service SID 2020, il a été expérimenté dès 2015 le concept d'« unité de soutien d'infrastructure de la défense nouvelle génération » (USID-NG) sur les bases de défense de Marseille et de Grenoble, par l'ESID de Lyon et l'état-major de la zone de défense Sud-Est.

USID-NG repose sur la déconcentration de la conduite de certaines opérations d'investissement, techniquement simples, au niveau des échelons locaux.

Le retour d'expérience de la **déconcentration aux échelons locaux de la conduite des petites opérations d'investissement en infrastructure** sur les Bases de défense de Marseille et de Grenoble a permis de mesurer les gains potentiels offerts par ce dispositif pour la satisfaction des besoins en infrastructure des formations de l'armée de terre.

Le comité ministériel pour la modernisation de l'administration a donc validé en avril 2016 la généralisation de ce principe de déconcentration. Cette généralisation est actée pour les opérations technico-opérationnelles « terre » et non technico-opérationnelles retenues en programmation et dont la gestion est déléguée à l'état-major de zone de défense par l'état-major de l'armée de terre et le centre interarmées de coordination du soutien. Une expérimentation similaire de ce principe de déconcentration aux échelons locaux pour la conduite des petites opérations d'investissement en infrastructure a été lancée sur les bases de défense de Lyon - Mont-Verdun et

d'Istres, entre l'établissement du SID de Lyon et le commandement des forces aériennes de Bordeaux.

La convention dite « SPIRALE » (Soutien de proximité de l'infrastructure pour les réparations, les aménagements légers et l'entretien) entre l'armée de Terre et le SID, de juin 2018, doit permettre de redonner plus généralement des leviers d'action aux chefs de corps pour des travaux simples et l'entretien des casernes.

La déconcentration des petits travaux est une réponse encourageante à la saturation des services de soutien.

Par ailleurs, le SID contractualise chaque année pour plus d'1 Md€ avec les entreprises du BTP, dont environ 50% de PME-PMI. L'externalisation constitue donc un mode d'intervention usuel.

L'externalisation permet de concentrer la ressource interne sur les opérations à haute valeur ajoutée ou très spécifiques au ministère des armées.

L'objectif poursuivi dans le cadre du projet de service SID 2020 vise à accroître le recours à la maîtrise d'œuvre privée pour les opérations inscrites en programmation pluriannuelle, afin de réserver la maîtrise d'œuvre interne pour la réalisation d'opérations urgentes et maîtriser les coûts dans les domaines des infrastructures techniques de la défense : protection, dépôts de munitions, installations aéroportuaires et navales, infrastructures de soutien de la propulsion nucléaire, installations de préparation opérationnelles et de tir, soutien technique spécifique.

L'objectif visé en 2020 est de réaliser 65% du montant du plan de commande en maîtrise d'œuvre privée. Le recours à cette dernière n'a toutefois atteint que 37% en 2017.

Par ailleurs, le SID ambitionne également de recourir à d'autres modes de contractualisation que sont l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite d'opérations et le mandat de maîtrise d'ouvrage.

Dans le domaine de la maintenance, la part de l'externalisation s'accroît régulièrement depuis 2008 pour compenser la réduction des effectifs des régies.

L'externalisation est un processus dont il convient de souligner les limites, en termes de délais et de prise en compte des besoins et de leurs évolutions.

En tout état de cause, vos rapporteurs estiment donc que la déconcentration et l'externalisation sont des réponses insuffisantes à la montée en puissance de la politique immobilière. Les services de soutien doivent être renforcés.

Les évolutions des soutiens ne remettent pas en cause leur mutualisation dans le cadre des bases de défense (BDD) qui passeront au

1^{er} janvier de 51 à 45. Cette mutualisation était souhaitable, mais peut-être aurait-on pu réfléchir à un réemploi intelligent d'une partie des effectifs plutôt que de les rendre de façon précipitée.

Carte des bases de défense en métropole à compter du 1er janvier 2019



Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

B. DES ATTENTES IMPORTANTES MALGRÉ LES LACUNES DE LA LPM

La loi de programmation militaire 2019-2025 ne permet qu'une stabilisation de l'état du patrimoine. Elle prévoit un effort d'investissement total de 13,6 milliards d'euros. Mais **des arbitrages ont conduit à reporter 1,5 milliard d'euros d'investissements après 2025.**

Des investissements reportés après 2025

Au total, ce sont de l'ordre d'1,5 milliard d'euros d'opérations d'investissement qui ont été repoussées au-delà de la période couverte par la LPM 2019-2025.

Ces investissements concernent :

- pour environ 500 millions d'euros des opérations incluses dans le périmètre des grands programmes d'infrastructure, notamment SCORPION, RAFALE, MRTT, les appointements Milhaud, Barracuda-ISBN et la rénovation électrique des ensembles portuaires ;

- pour environ 500 millions d'euros, des opérations d'adaptation capacitaires de l'armée de terre (dont 280 millions d'euros pour le soutien des équipements, 70 millions d'euros pour l'hébergement des engagés volontaires de l'armée de terre -EVAT- et 150 millions d'euros pour les besoins de formation, d'instruction, de commandement et soutien technique) ;

- 300 millions d'euros pour la remise à niveau des aires aéronautiques et des escales de l'armée de l'air, notamment celles d'Evreux, de Bordeaux, de Luxeuil, de Nancy, de Mont de Marsan et de Villacoublay ;

- 250 millions d'euros, enfin, pour des réhabilitations au profit de la Marine, dont 60 millions d'euros pour les sémaphores, 80 millions d'euros pour la réorganisation des flottilles, 40 millions d'euros pour des investissements à la pyrotechnie de Toulon et 20 millions d'euros pour la protection du plan d'eau de Lorient.

Source : Rapport n° 476 (2017-2018) de M. Christian CAMBON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 16 mai 2018, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Cette LPM et la récente réorientation à la hausse de la politique immobilière ont néanmoins suscité de fortes attentes dans les armées. Si l'accompagnement des grands programmes d'infrastructures est bien sûr une priorité, il ne doit pas s'effectuer au détriment des conditions de vie du personnel. Comme l'a indiqué à votre commission le Chef d'état-major de l'armée de terre : « *Si les ressources de la LPM permettent de financer les projets majeurs en matière d'infrastructure capacitaire et d'infrastructure de préparation opérationnelle, il ne faudrait pas que se crée un déséquilibre trop important et durable avec l'infrastructure de vie courante de nos soldats. De manière*

schématique, il ne faudrait pas que nos équipements Scorpion soient mieux logés que nos soldats. »¹

1. L'accompagnement des programmes majeurs d'infrastructures

En 2017, 278 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et 353 M€ de crédits de paiement (CP) ont été consacrés aux programmes d'infrastructure.

Pour ces mêmes programmes, il est prévu de consacrer 739 M€ d'AE et 377 M€ de CP en 2018, puis 789 M€ d'AE (+7%) et 427 M€ de CP (+13%) en 2019.

Cette importante augmentation est la conséquence de la montée en puissance :

- d'une part, du programme de sous-marins nucléaires d'attaque BARRACUDA (412 M€ d'AE en 2019), et de la rénovation de l'installation nucléaire de base secrète (INBS) de Missiessy (88,2 M€ d'AE) ;

- et, d'autre part, du programme d'avion de transport stratégique et de ravitaillement *Multi Role Tanker Transport* (MRTT), soit 95,5 M€ d'AE.

Le programme de véhicules terrestres SCORPION requiert par ailleurs 85,5 M€ d'autorisations d'engagement (AE). 31,5 M€ d'AE sont budgétés pour la rénovation électrique du port de Brest.

Malgré cet effort budgétaire significatif, les besoins en infrastructure doivent faire l'objet d'une **hiérarchisation** et d'une priorisation. Plusieurs programmes d'infrastructure liés aux opérations d'armement sont en cours de réalisation (MRTT², SNA³ Barracuda, A400 M, SCORPION⁴, FREMM⁵, RAFALE).

Les engagements prévus créeront **un pic de paiements au cours des années 2020 à 2022**.

La soutenabilité financière du programme a donc imposé d'adapter les engagements sur la période 2019-2022. Les travaux menés au cours de

¹ Audition du Général Jean-Pierre Bossier, Chef d'état-major de l'armée de terre, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 17 octobre 2018.

² Multi role tanker transport (MRTT). La LPM 2019-2025 prévoit la livraison de 12 MRTT d'ici 2023, la cible finale étant de 15 appareils.

³ Sous-marin nucléaire d'attaque (SNA). La LPM 2019-2025 prévoit six unités en service dans la Marine nationale à l'horizon 2030. Les quatre premiers seront livrés sur la période 2019-2025, dont la tête de série, le Suffren, en 2020.

⁴ Le programme Scorpion comprend six opérations : trois nouveaux véhicules blindés (GRIFFON, JAGUAR et SERVAL), la rénovation du char LECLERC, le système d'information SICS et le système de préparation opérationnelle. La LPM 2019-2025 prévoit l'accélération du programme SCORPION : 50% des nouveaux blindés médians seront livrés d'ici 2025.

⁵ Frégates multi-missions (FREMM). La LPM 2019-2025 prévoit la livraison de la sixième frégate de lutte anti-sous-marine (Normandie) en 2019 et les deux derniers bâtiments de la série (Alsace et Lorraine), avec des capacités renforcées en défense aérienne, seront livrés à la Marine en 2021 et 2022

l'élaboration de la loi de programmation militaire ont ainsi nécessité des arbitrages en faveur des domaines prioritaires, au détriment d'autres opérations. **Plusieurs opérations d'infrastructure ou programmes ont été ralentis**, afin d'assurer les ressources nécessaires à la réalisation des priorités du ministère des armées. L'armée de terre a ainsi décidé de **ralentir son programme d'adaptation des espaces d'entraînement de niveau 2 et 3** (c'est-à-dire du niveau d'une compagnie ou d'un sous-groupement tactique interarmes), au profit des espaces collectifs d'instruction (niveau section).

Le détail du calendrier et du coût des programmes majeurs d'infrastructures est détaillé dans le **tableau ci-après**.

Calendrier et coût des programmes d'infrastructures liés aux grands programmes d'armement

Programme INFRA	Présentation succincte	Date de lancement	Date de fin prévue initialement	Date de fin actualisée	Coût initial (DLR)	Coût actualisé (dernier DA)
A400M	Permettre l'accueil et l'exploitation d'avions A400M sur la BA123 ORLEANS-BRICY (exploitation, maintenance et formation).	12/12/2010	04/2021	04/2021	153,82 M€ (CF 2010)	149,11 M€ (CF 2010)
FREMM	Réalisations / adaptations d'infrastructures pour l'accueil des FRégates Européennes Multi-Missions.	22/06/2011	12/2020	12/2024	141,59 M€ (CF 2011)	170,61 M€ (CF 2011)
HNG	Mise à la disposition des régiments de Pau (5ème RHC, 4ème RHFS) et Phalsbourg (1er RHC) équipés des hélicoptères TIGRE (HAP et HAD) et CAÏMAN (NH 90 en version armée de Terre), des infrastructures nécessaires à l'exploitation, à la maintenance des aéronefs, à l'entraînement et au commandement des équipages.	15/07/2004	1 ^{er} trimestre 2021	2021 (Phase 4 en attente décision)	274,00 M€ (CF 2004)	179,14 M€ (CF 2004)
MRTT	Réalisation des infrastructures de stationnement et d'exploitation de l'avion « Multi-Role Tanker Transporter » stationné sur la base aérienne d'Istres.	10/04/2014 (lancement en réalisation de l'ensemble 1)	Juin 2018 (hangar de maintenance n°1) Juin 2023 (hangar de maintenance n°2)	Septembre 2018 (HM1) Décembre 2023 (Escadron de transit)	216,74 M€ (CF 2014)	237,05 M€ (CF 2014)
RAFALE	Création des infrastructures nécessaires à l'accueil et à la mise en œuvre au sein de leurs unités, de la totalité des aéronefs de type «RAFALE».	Erigé en programme infra en 2012. Lancement en réalisation RAF4 et RAF2NUC 10/12/2015	Janvier 2024 (livraison RAF 5)	Janvier 2024 (livraison RAF 5)	304,33 M€ (CF 2012)	319,91 M€ (CF 2012)
RENOV ELEC BREST	Rénovation des réseaux électriques du port militaire de Brest.	2013	09/2024	12/2026	142,67 M€ (CF 2013)	145,11 M€ (CF 2013)
RENOV ELEC TOULON	Rénovation des réseaux électriques du port militaire de Toulon.	2013	12/2026	12/2030	237 M€ (CF 2013)	217,86 M€ (CF 2013)

Programme INFRA	Présentation succincte	Date de lancement	Date de fin prévue initialement	Date de fin actualisée	Coût initial (DLR)	Coût actualisé (dernier DA)
VBCI	Réalisation des infrastructures d'accueil permettant la maintenance, la remise en condition, le stationnement des VBCI ainsi que la formation et l'entraînement sur ces véhicules.	30/01/2007	Avril 2016	Septembre 2019	149,20 M€ (CF 2007)	88,90 M€ (CF 2007)
ASB	Accueil et Soutien des SNA « Barracuda » en Atlantique et en Méditerranée selon trois phases constitutives du programme. (à/c de 2018 la refonte de l'Installation Nucléaire de Base Secrète (INBS) Missiessy sera rattachée au PE Barracuda au travers de la phase 3. Son montant est estimé à environ 500 M€)	15/06/2011	2030	2030	1 025 M€ Références : Phase 1 : DLR Phase 2 : DOC 2016 ; Phase 3 : estimation 2016	1 025 M€
DESCARTES	Modernisation de l'infrastructure de communication non-projetable du ministère.	22/05/2014	2018	2020	52,32 M€ (CF 2015)	48,74 M€ (CF 2015)
SCCOA	Réalisations et adaptations d'infrastructures pour l'accueil du Système de Commandement et de Conduite des Opérations Aérospatiales.	2010	03/2021 (infra SCCOA 4.2)	2025	48,33 M€ (CF 2012)	59,05 M€ (CF 2012)
SCORPION	Étape 1 : réalisation des infrastructures d'accueil des véhicules GRIFFON et JAGUAR.	12/05/15 (lancement réalisation ensemble 1)	2025	2025	325,55 M€ (CF 2013)	338,65 M€ (CF 2013)
APPONTEMENTS MILHAUD	Restauration et pérennisation des capacités d'accueil et de soutien pour les grands navires dans le port de Toulon.	2018	2032	2032	250 M€ (CF 2017)	250 M€ (CF 2017)
ESPACES D'ENTRAÎNEMENT DE NIVEAU 2 ET 3	Adaptation, mise aux normes, et développement des infrastructures de préparation opérationnelle pour optimisation de l'entraînement et évaluation des unités de l'armée de terre.	2015	2027	2027	199 M€ DOC/DLR (CF 2014)	x
FONCTION HOSPITALIERE	Restructuration majeure composante hospitalière du service de santé à travers les huit hôpitaux d'instruction des armées.	2015	2028	2028	202 M€ (CF 2014)	202 M€ (CF 2014)
MEDECINE DES FORCES	Adaptation fonctionnelle, capacitaire et mise à niveau technique des centres médicaux des armées (CMA) métropolitains.	2015	2025	2025	90-100 M€ (CF 2014) Fourchette estimative (DOR)	90-100 M€ (CF 2014) (DSO 2018)

DA : dossier d'avancement DLR : dossier de lancement de la réalisation DOC : dossier de choix CF : conditions financières DOR : démarche d'orientation Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

2. L'amélioration des conditions de vie et d'hébergement

a) Un parc immobilier dégradé

Le service d'infrastructure de la défense (SID) évalue annuellement le niveau de performance du patrimoine de la défense, qui dépend de son niveau de qualité (fonction de son état et de son âge) et de son importance stratégique (priorité), et le besoin en ressources budgétaires qui en découle.

Un bien à risque élevé peut soit présenter un **risque pour la sécurité** des personnes et des biens, soit présenter un **défaut de disponibilité** de nature à compromettre la mission des forces armées ou l'exécution du service public de défense.

Performance du patrimoine actif cartographié
(en nombre d'ouvrage exprimé en %)

Année	Risque faible	Risque moyen	Risque élevé	Risque très élevé
2014	25,0	64,1	10,0	0,9
2015	22,9	65,4	11,0	0,7
2016	20,6	65,2	13,5	0,7

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

L'évolution des niveaux de risque depuis 2014 montre **une tendance à l'augmentation de la part du patrimoine à risque élevé et une diminution corrélative de la part du patrimoine à risque faible.**

Pour contenir cette dégradation tendancielle, puis l'inverser, la **stratégie de maintenance est désormais davantage ciblée sur le patrimoine à risque élevé et très élevé.**

La LPM prévoit une stabilisation de l'état du patrimoine avant une inversion de la tendance observée et une amélioration à compter de 2023. Les effets des investissements consentis se mesureront à long terme du fait de la durée qui s'écoule entre la décision de financement et la livraison des ouvrages. **L'effort doit donc être poursuivi.**

b) Un effort d'amélioration des conditions de vie du personnel

Le budget 2019 consacre au total 725 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et 663 M€ de crédits de paiement (CP) à l'amélioration des conditions de vie du personnel, **soit une dotation qui progresse de 3% en AE et de 7% en CP.**

237 M€ (-12%) d'AE et 217 M€ (-3%) de CP sont réservés au renouvellement des infrastructures de travail, de restauration, d'hébergement et de formation des bases de défense et de l'administration centrale et à leur sécurité-protection. Ces investissements spécifiques sont, pour les plus importants d'entre eux, regroupés dans des **plans ministériels**

qui concernent **la sécurité-protection (plan SECPRO), l'amélioration de la condition du personnel (plan CONDIPERS)** et depuis cette année, **la rénovation des lycées de la défense (plan LYCEES)**. Une enveloppe budgétaire de 16 M€ est en effet réservée pour engager en 2019 un vaste programme de réhabilitation des six lycées militaires qui s'achèvera au-delà de l'année 2025 et mobilisera au total près de 130 M€.

Le projet de loi de finances pour 2019 consacre un effort particulier à la **maintenance des infrastructures**. Les crédits mobilisés à ce titre, soit 411 M€ en AE et 373 M€ en CP, augmentent de 10 % en AE et de 12 % en CP. Parmi ceux-ci, 209 M€ d'AE (+12%) et 187 M€ de CP (+35%) doivent être consacrés à la **réalisation d'opérations de réhabilitation individualisées d'un montant supérieur à 500 000 €, dites de « maintenance lourde »**, qui doivent permettre une remise à niveau des ensembles d'hébergement et de restauration les plus détériorés. Chacune des bases de défense sera concernée par ces investissements.

3. La poursuite de l'effort en faveur du logement familial

Le parc global de logements du ministère des armées était constitué au 31 décembre 2017 de **47 556 logements**, dont 42 349 logements situés en métropole, 4 021 Outre-mer et 1 186 à l'étranger. Ce parc comprend 11 883 logements domaniaux (25%), 32 543 logements réservés par convention (68%) et 3 130 logements pris à bail (7%).

Depuis 2009, le nouveau plan de stationnement des armées a entraîné la **cession de 1 304 logements domaniaux. 1 014 sont en cours de cession.**

Pour tenir compte de la remise en cause des déflations d'effectifs, le ministère des armées a renoncé à la cession de certains logements domaniaux dont la vente était programmée. Des conventions de réservation qui arrivaient à expiration pourront, par ailleurs, être renouvelées et de nouvelles pourront être conclues. Par ailleurs, en zone de tension locative, l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP) contribue de façon significative à l'adaptation du parc de logements.

Evolution des crédits affectés au logement familial

Programme 212 - en M€	LFI 2016		LFI 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Entretien courant des logements domaniaux	7,6	7,6	8,0	8,0	8,5	8,5	8,9	8,9
Garanties d'occupation	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5
Loyers métropole	17,0	17,0	16,0	16,0	20,0	20,0	19,0	19,0
Loyers outre-mer et étranger	43,0	40,0	40,0	41,0	40,1	40,1	41,7	41,7
Sous-total « Fonctionnement et activités des services »	71,3	68,3	67,6	68,6	72,1	72,1	73,1	73,1
Conventions de réservation	10,7	10,7	6,4	6,4	9,6	9,6	14,0	14,0
Construction de logements domaniaux	6,8	5,6	2,8	3,1	14,5	14,8	13,3	18,1
Maintien en condition de logements domaniaux	26,6	37,9	16,4	26,4	37,6	43,5	39,3	40,1
Sous-total « Infrastructure »	44,1	54,2	25,6	35,9	61,7	67,9	66,6	72,2
Total, hors fonds de concours	115,4	122,5	93,2	104,5	131,8	133,7	139,7	145,3
Fonds de concours EPFP	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0		
Autres fonds de concours			0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Total, y compris fonds de concours	125,4	132,5	103,6	114,9	142,2	144,1	140,1	145,7
CAS immobilier			15,0	10,0				
Total général	125,4	132,5	118,6	124,9	142,2	144,1	140,1	145,7

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

EPFP : établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique

En 2019, les crédits programmés au bénéfice des logements familiaux s'élevaient, toutes origines confondues, à 140,1 M€ en autorisations d'engagement (AE) et à 145,7 M€ en crédits de paiement (CP). **Ces crédits sont globalement stables, après la forte augmentation de 2018.**

Depuis 2018, les investissements au profit du logement familial s'intensifient dans le cadre du **plan Familles**, qui prévoit une augmentation nette de l'offre de logements de **660 unités en métropole** et la construction de nouveaux logements domaniaux outre-mer d'ici à l'année 2023. Les dotations 2019 s'inscrivent dans la continuité de celles de 2018.

Le plan Familles prévoit, sur la durée de la LPM 2019-2025, d'augmenter le parc domaniaux dans les territoires où le marché privé offre des logements de médiocre qualité ou ne garantissant pas un niveau suffisant de sécurité, ainsi que dans les départements ultramarins déficitaires en logements (Guyane, Mayotte).

Un **audit technique des logements domaniaux** du ministère des armées a été conduit en 2017. Il précise et cartographie l'état technique du parc (immeuble par immeuble) et identifie les opérations de remise à niveau à effectuer et les dépenses de maintenance associées sur vingt ans. Il a été complété par une étude énergétique. Le ministère des armées a, par la suite,

établi une **stratégie de maintenance du parc**. Le niveau des crédits pour la rénovation du parc est de 39,3 M€ en AE et 40,1 M€ en CP en 2019 (stable). Ce niveau d'investissement a vocation à être maintenu pendant les cinq prochaines années aussi bien en métropole qu'outre-mer.

Le **taux de réalisation des demandes de logement du personnel militaire muté** au 31 décembre 2017 est de **55,5%**, en progression de 2,5 points par rapport au 31 décembre 2016. Celui des demandes de logement du **personnel à revenus modestes** au 31 décembre 2017 est de **62,5%**, en progression de 2,2 points par rapport au 31 décembre 2016.

En **Île-de-France**, le taux de réalisation global (toutes catégories de personnels confondus) était de **68,6%** à la même date soit 3 points de plus qu'en 2016.

II. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE LA DÉFENSE : DES BÉNÉFICES INCERTAINS

A. DES CESSIONS QUI DOIVENT ÊTRE AU BÉNÉFICE DE LA DÉFENSE

1. Le compte d'affectation spéciale « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »

a) Le mécanisme du compte d'affectation spéciale

L'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, qui a créé le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », a prévu que les produits de cessions de biens immobiliers soient affectés au désendettement de l'État à hauteur d'un minimum de 15%, porté à 20% en 2012, 25% en 2013 et 30% à partir de 2014.

L'article 38 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a prorogé ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2019, conformément à la LPM 2014-2019.

Le ministère de la défense bénéficie ainsi d'un taux de retour des produits de cession de 100% durant toute la période de la LPM 2014-2019, soit jusqu'au 31 décembre 2019.

b) Les opérations effectuées sur le CAS

État des opérations intervenues ou prévues en recettes et en dépenses sur le CAS

CP en M€	Exécuté 2016	Exécuté 2017	Prévision 2018	Prévision 2019	Prévision 2020
Ressources	382	322	304	206	NC
dont cessions	192	42	63	44	NC
dont autres	4	22	31	25	NC
dont report	186	258	210	137	NC
Consommation	124	112	160	50	NC

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Pour l'annuité 2016, 192 M€ ont été encaissés au titre de la cession de 118 biens, dont 87 M€ pour l'Hôtel de l'artillerie à Paris. En 2017, les encaissements constatés à hauteur de 42 M€ ne proviennent que de la cession de 78 biens hors Paris. Le montant important de report (258 M€) constaté fin 2017 s'explique par l'encaissement tardif, au 23 décembre 2016, du montant de la cession de l'hôtel de l'artillerie.

Pour 2018, l'encaissement des produits de cessions est estimé à 63 M€. Cette estimation prend en compte l'encaissement des 29 M€ de la partie dite « sociale » de l'Ilot Saint-Germain (voir ci-après). Pour 2019, le produit des cessions est estimé à **44 M€, hors la recette attendue de la vente de la dernière partie de l'Ilot Saint-Germain**. Au-delà de l'année 2019, le niveau d'encaissements des produits de cessions dépendra essentiellement de la cession programmée du site libéré du **Val-de-Grâce, dont l'avenir n'est pas encore déterminé**. Les recettes issues des cessions hors Paris diminuent, le nombre d'emprises libérées d'une valeur vénale significative se réduisant.

Les ressources du CAS sont utilisées pour financer des opérations d'entretien et de maintenance préventives ou correctives, plus particulièrement des opérations d'entretien lourd (telles que : réhabilitation de l'isolation thermique, travaux de ravalement de façade...). En 2017, le CAS a financé environ 420 opérations, dont une vingtaine concernait des logements familiaux.

2. La sécurisation par le Sénat du retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers

À l'initiative du Sénat, l'article 3 de la LPM 2019-2025¹ dispose :

« Ces crédits budgétaires seront complétés, sur la durée de la programmation, par un retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières

¹ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

du ministère des armées ainsi que des redevances domaniales ou des loyers provenant des concessions ou autorisations de toute nature consenties sur les biens immobiliers affectés au ministère des armées. »

Cette disposition a pour objet de **sécuriser le retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers**. La nouvelle LPM ne repose pas, et c'est heureux, sur des recettes à caractère exceptionnel, par nature aléatoires dans leur montant et leur calendrier. Mais cela ne signifie pas que le ministère des armées doive être privé de ce type de recettes. Dans l'esprit de la réforme du compte d'affectation spéciale, opérée par l'article 42 de la loi de finances pour 2017¹, le dispositif est étendu au produit des redevances domaniales et des loyers provenant des concessions ou autorisations consenties sur les biens du ministère.

Le Sénat a souhaité, par cette disposition, participer à l'ambition d'une « LPM à hauteur d'homme », les produits de cessions immobilières attendus sur la période 2019-2025 étant évalués à 500 M€ environ.

Ces produits devront pouvoir venir accentuer l'effort au profit de l'offre de logements et de l'entretien des infrastructures du ministère des armées.

3. Deux emprises parisiennes dont l'avenir est toujours à l'étude

a) Le bâtiment de l'hôpital du Val de Grâce

Le site du Val-de-Grâce comprend une partie historique, composée de la chapelle, des bâtiments abbatiaux et des jardins. La valeur patrimoniale de cet ensemble historique justifie qu'il soit conservé par l'État. Consacré aux activités de soutien sanitaire des armées depuis 1793, il continuera à héberger l'école du Val-de-Grâce, qui assure la formation initiale et continue ainsi que la préparation opérationnelle de l'ensemble du personnel du service de santé des armées, l'inspection, le musée et la bibliothèque centrale du service de santé des armées. Ce dernier y installera également sa direction de la formation, de la recherche et de l'innovation en août 2018 et sa direction des hôpitaux en 2023.

Le reste du site, constitué d'un bâtiment récent, est libéré depuis que les activités de l'hôpital d'instruction des armées ont été redistribuées entre les hôpitaux de Percy et de Bégin.

Le bâtiment est **transitoirement affecté à l'hébergement du personnel participant à l'opération Sentinelle**.

Son avenir est actuellement à l'étude sous l'égide de la direction de l'immobilier de l'État. **La cession est estimée à 150 M€**. Elle est envisagée en 2021 et constitue l'essentiel des prévisions d'encaissement sur cessions en 2021 (155 M€).

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Ce site, de même que l'îlot Saint-Germain, héberge actuellement les militaires en mission dans le cadre de l'opération « Sentinelle ». Les deux sites fournissent actuellement 1150 places d'hébergement de première catégorie (bon à très bon). À l'issue des cessions, il est prévu de les reloger dans de nouveaux casernements au Fort de l'Est et au Fort de Nogent.

Toutefois, votre commission l'a déjà souligné à plusieurs reprises : étant donné le contexte sécuritaire actuel, la défense peut-elle vraiment se passer de toute emprise d'envergure à l'intérieur de Paris et ne loger les militaires qu'en périphérie ?

Pour vos rapporteurs, la question du bien-fondé de la cession du Val-de-Grâce reste posée.

b) La dernière fraction libérée de l'îlot Saint-Germain

Par ailleurs, un appel d'offres ouvert international est lancé pour la cession de la dernière fraction libérée de l'îlot Saint-Germain.

L'avis de cet appel d'offres a été publié le 20 septembre 2018 par la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Paris et du département d'Île-de-France. Le calendrier prévoit une remise des premières offres le 15 janvier 2019, suivie d'une ouverture des plis, d'un examen par la commission d'appel d'offres et éventuellement d'un second tour pour désigner le lauréat. La signature de l'acte de vente interviendra à l'issue de cette procédure qui devrait s'achever à la **fin du premier trimestre de l'année 2019** au plus tard.

Bilan provisoire des cessions parisiennes

Emprise	Date de cession	Évaluation domaniale	Prix de cession	Procédure	Observations
Caserne Reuilly (Paris 12 ^e)	06/12/2013	60 M€	40 M€	Gré à gré – droit de priorité	Opération réalisée en application du protocole avec la Ville de Paris. Le prix correspond à l'évaluation domaniale qui prend en compte la réalisation de logements sociaux. Une décote de 20 M€ a ainsi été appliquée sur le prix de cession, en application des dispositions de l'article L3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques ; régime juridique antérieur à la loi dite "Duflot".
Pentemont - Bellechasse (Paris 7 ^e)	27/06/2014	77 M€	137 M€	Appel d'offres	Immeuble libre d'obligation de logement social. Cession réalisée à un montant supérieur à l'évaluation domaniale.
Caserne de la Pépinière (Paris 8 ^e)	09/01/2015	85 M€	118,5 M€	Appel d'offres	Cession réalisée à un montant supérieur à l'évaluation domaniale. Un complément de prix de 19 M€ a été versé en 2016, compte tenu de la reconversion confirmée en immeuble de bureaux par l'acquéreur.
Hôtel de l'Artillerie (Paris 7 ^e)	23/12/2016	87 M€	87 M€	Gré à gré	Cession réalisée au profit de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP).
Ilôt Saint Germain (Paris 7 ^e)	31/05/2018	-	29 M€	Décote Duflot Droit de priorité	Cession concernant la partie sociale de l'ISG, avec décote Duflot. Un protocole cadre portant sur la fraction dite « sociale » de l'emprise a été conclu entre l'État et la régie immobilière de la ville de Paris (RIVP), délégataire du droit de priorité de la ville.
Ilôt Saint Germain (Paris 7 ^e)		-	-	Appel d'offres	Cession concernant la partie dite « fructifère » de l'emprise. Cession par appel d'offres international avec lancement de l'avis fin 2018, remise des premières offres en janvier 2019 et signature de l'acte au plus tard en mars 2019.

Notes :

- la fraction principale de la caserne Lourcine (Paris – 13^{ème} arrondissement) a été transférée en mai 2012, pour partie au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris et pour partie à l'établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Ile-de-France, pour 52 M€. Compte tenu des besoins en hébergement en Ile-de-France, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, le ministère des armées conservera une partie du reliquat de l'emprise ;

- La caserne Gley (Paris – 18^{ème} arrondissement) a fait l'objet d'un changement d'utilisation au profit du ministère du logement (centre d'hébergement d'urgence) et du ministère de l'intérieur (salles de prière pour des associations culturelles musulmanes) ;

- Enfin, l'Hôtel de la Marine a été transféré au Centre des monuments nationaux (CMN) à la fin de l'année 2015 ; ce dernier a entamé une grande campagne de restauration, et d'aménagement à l'issue de laquelle le bâtiment sera ouvert au public qui pourra alors accéder à la colonnade, aux salons d'apparat et aux espaces associés à l'histoire de la marine.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

B. DES PERTES DE RECETTES CONSÉQUENTES

1. La décote prévue par la loi dite « Duflot »

La loi du 18 janvier 2013¹, dite « loi Duflot » a introduit la possibilité d'appliquer une décote pouvant aller jusqu'à 100% de la valeur

¹ 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.

vénale du prix des terrains cédés par l'État et ses établissements publics lorsque ces terrains sont affectés à la construction de logements dont une partie au moins est constituée de logements locatifs sociaux. Cette loi prévoit également, au profit de l'administration qui subit cette décote, une **possibilité de réservation, à titre gratuit, d'une partie de ces logements sociaux** (plafonnée à 10 %). Ces dispositions figurent respectivement aux I, II et V de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

Les **moins-values** liées à cette décote se sont élevées à **85 M€** depuis la mise en œuvre de la loi « Duflot », avec des taux de décote compris entre 27 % et 100 % (voir tableau ci-après).

Ce montant inclut **57 M€ de décote estimée**, dans le cadre de la vente d'une partie de l'Îlot Saint-Germain à Paris qui doit permettre, en contrepartie, la réservation de **50 logements** sur 250 pour le personnel militaire.

Cette cession d'une fraction de l'Îlot Saint-Germain à la régie immobilière de la ville de Paris a été **réalisée le 31 mai 2018** pour un montant de **29 millions d'euros** après application de la décote dite « Duflot » à hauteur de **69% de la valeur du bien**.

Vos rapporteurs regrettent **qu'un tel taux de décote n'ait pas conduit, à tout le moins, à la réservation de davantage de logements** en faveur des militaires. Pour la défense, **les conditions de cession de ce bien exceptionnel, au cœur de Paris, ne sont pas satisfaisantes**.

Opérations réalisées en application du dispositif de décote de la loi dite « Duflot »

Année	Localisation de l'emprise	Nom - Adresse de l'emprise	Valeur vénale	Produit de cession	% de la décote	Montant de la décote
2014	BORDEAUX	59 rue Joseph Brunet	376 200 €	148 000 €	60%	226 200 €
	NANTES	Caserne Mellinet	19 426 954 €	6 300 000 €	67%	13 126 954 €
	PAMANDZI	Jardins de Mayotte	1 125 000 €	0 €	100%	1 125 000 €
2015	RODEZ	Villa Paraire	106 786 €	66 390 €	38%	40 396 €
	MARSEILLE 04	Ex DIRSEA, 4 rue docteur Acquaviva	920 000 €	700 000 €	27%	220 000 €
2016	ROQUEBRUNE CAP MARTIN	Av François de Monléon	30 610 450 €	21 427 315 €	30%	9 183 135 €
	TOUL	37/39 rue P. Keller	145 000 €	60 000 €	59%	85 000 €
	KOUROU	Allée des étoiles	909 800 €	636 860 €	30%	272 940 €
2017	MARCOUSSIS	Le Chêne Rond	2 207 600 €	717 000 €	68%	1 490 600 €
	ANGERS	Rue Général Bizot	340 000 €	117 000 €	41%	223 000 €
2018	DIJON	7 Place Président Wilson	934 962 €	336 017 €	64%	598 945 €
	LA TRONCHE	24 avenue du maquis du Grésivaudan	4 665 031 €	2 271 121 €	51%	2 393 910 €
	PARIS 07	10 rue Saint Dominique	85 720 000 €	29 000 000 €	69%	56 720 000 €
TOTAL			147 487 783 €	61 779 703 €		85 706 080 €

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

2. Le mécanisme introduit par le Sénat dans la LPM

À l'initiative de votre commission, la **loi du 28 juillet 2015¹** actualisant la programmation militaire avait **limité le taux de décote à 30%** pour les terrains occupés par le ministère de la défense. Cette disposition, fruit d'un accord en CMP avec l'Assemblée nationale, a toutefois été, par la suite, abrogée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016.

À l'initiative du Sénat, l'article 47 de la LPM 2019-2025 dispose :

« Jusqu'au 31 décembre 2025, la décote [...] n'est applicable aux cessions de terrains occupés par le ministère des armées et situés dans des zones tendues, en particulier l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, que lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes de logements sociaux réservés au maximum aux trois quarts aux agents de ce ministère, à la demande de ce dernier. »

Le Sénat a souhaité, par cet apport à la LPM, **que les armées puissent bénéficier de leurs recettes de cessions, ou, à défaut, d'un nombre conséquent de logements pour les militaires.**

Cette disposition donne la possibilité au ministère des armées de demander la réservation non pas de 10% mais des **trois quarts des logements** réalisés dans ce type d'opération.

Le dispositif dérogatoire ainsi introduit est prévu à titre temporaire pendant la durée de la programmation. Il se justifie par la situation particulière du ministère des armées au regard de la question du logement de ses agents et de leur mobilité, dans un contexte où ils sont sur-sollicités et déployés y compris sur le territoire national.

Vos rapporteurs souhaitent vivement que cette disposition permette, à l'avenir, de faire beaucoup mieux que ce qui a été fait dans le cadre de la cession d'une fraction de l'Îlot Saint-Germain à la Régie immobilière de la ville de Paris, dans l'hypothèse où la décote serait à nouveau appliquée dans le cadre de cessions du ministère des armées.

III. LES AUTRES POLITIQUES TRANSVERSALES

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

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.

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

1. Des crédits en augmentation pour les besoins du nouveau logiciel Source-Solde

En 2019, les crédits de l'action 5 connaissent une augmentation significative de +18% en autorisations d'engagement (AE) et de +22% en crédits de paiement (CP). Cette augmentation résulte :

- **Des besoins du projet Source-solde**, qui représente 40,3 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 30,8 M€ en crédits de paiement (CP). Ces crédits doivent permettre de couvrir les besoins d'engagements de ce système d'information jusqu'en 2021, date de déploiement de la dernière vague (armée de l'air et service de santé des armées) et de couvrir les besoins de paiement en 2019, en tenant compte de l'augmentation du devis de l'opération actée en 2018.

Cette hausse prend donc en compte : l'augmentation de devis de 21,85 M€ suite à l'allongement des phases de test de la vague 1 (Marine), 2 (Armée de Terre) et 3 (Armée de l'Air et service de santé des armées), ainsi qu'une enveloppe additionnelle hors devis de 26,78 M€ destinée à couvrir les évolutions liées à la réglementation.

- **De la montée en charge du plan de transformation numérique du ministère**, avec le financement de plusieurs projets importants dans divers domaines (Réserve, contentieux...).

- **De la reconduction de l'acquisition globalisée de logiciels et de services à travers des accords-cadres négociés avec les éditeurs Microsoft, SAP-BO, Oracle et ESRI** (35,8 M€ de CP). L'essentiel de l'évolution à la hausse de la dotation (+5,6 M€) provient des besoins d'accompagnement de la transformation numérique des métiers du ministère.

2. Le logiciel Louvois sous contrôle

Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, les erreurs commises par le logiciel Louvois ont connu une diminution conséquente. Il convient de revenir ici sur le coût global du logiciel Louvois et sur les mesures prises pour pallier ses dysfonctionnements. Le logiciel Louvois constitue **un échec de la politique des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG), auquel l'introduction du nouveau logiciel Source-Solde devrait bientôt remédier.**

a) Le coût global de Louvois

Vos rapporteurs ont interrogé le ministère sur le coût global de Louvois, qui fait l'objet d'estimations parcellaires.

Le **coût initial** du logiciel Louvois (études, acquisition, assistance) est estimé à **environ 80 M€**, y compris les charges de personnel.

Le **montant total des surcoûts induits par les dysfonctionnements du logiciel est d'environ 157 M€ depuis 2013**. Ce surcoût est lié à des renforts en personnel et à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans divers organismes, afin de fiabiliser le paiement de la solde.

Surcoût de Louvois

Année	Surcoût
2013	21,9 M€
2014	37,5 M€
2015	36 M€
2016	25 M€
2017	25 M€
2018	11 M€
Total	156,4 M€

Sources : Cour des comptes, ministère des armées.

Ces montants n'incluent toutefois **ni le montant des indus non recouvrés, ni le coût du programme Source Solde**.

S'agissant des indus, **16% d'entre eux, soit près de 94 millions d'euros**, ont été abandonnés (prescription, remise gracieuse, annulation, admission en non-valeur).

Situation des indus en août 2018 (en M€)

	Août 2018
Indus constatés	578,1 M€
Indus notifiés	99 % du total
Indus recouvrés	409,6 M€
Indus abandonnés	93,8 M€

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

b) Des dysfonctionnements aujourd'hui maîtrisés

Depuis 2011, les dysfonctionnements du logiciel Louvois ont conduit à prendre un certain nombre de mesures coûteuses mais qui ont finalement porté leurs fruits. Afin de pallier rapidement les moins-versés de solde, un

plan d'urgence ministériel a été mis en place dès 2012, au titre duquel 27 431 avances individuelles représentant 53,6 M€ ont été versées au profit des administrés entre le 1er novembre 2012 et le 31 décembre 2015. Ce plan n'est plus utilisé depuis 3 ans.

Un dispositif de **maîtrise des risques** a également été défini pour assurer l'exactitude de la solde et des charges sociales afférentes, avec des restitutions budgétaires et comptables sincères et fiables. L'ensemble de la chaîne est aujourd'hui sous contrôle au travers de ce dispositif : la **Cour des comptes** s'assure chaque année des évolutions en matière d'identification et de hiérarchisation des risques ainsi que des plans de contrôles et plans d'action dédiés à leur maîtrise.

Les efforts pour stabiliser les dysfonctionnements de Louvois se sont traduits par une **réorganisation des entités liées au service de la solde**.

Plus de 99,9% des 1 879 000 soldes payées par Louvois le sont désormais sans incident.

Si la crise générée par Louvois semble aujourd'hui, pour une large part, surmontée, **vos rapporteurs déplorent cette catastrophe qui a affecté nombre de militaires et appellent à la plus grande vigilance lors du passage à « Source Solde ».**

3. L'avancement du projet « Source Solde »

Décidé en 2013, le projet de remplacement du système Louvois a été confié à la direction générale de l'armement (DGA). Le marché a été notifié le 22 avril 2015 à la **société Sopra-Steria** à l'issue d'un dialogue compétitif. Il couvre la fourniture, l'installation, l'exploitation et la maintenance d'un système d'information. Il permet également de réaliser le calcul et le suivi de la solde d'agents militaires.

La **qualification du calculateur** est désormais bien avancée. Les essais de bon fonctionnement ont été réalisés « à blanc » jusqu'en février 2018. La **phase de pré-solde en double** a ensuite débuté pour valider l'aptitude du système à être mis en œuvre de « bout en bout ».

Le calendrier de déploiement a été repoussé de quelques mois. Il prévoit, sous condition, une mise en service d'abord dans la marine nationale en 2019, puis pour l'armée de terre en 2020 puis le service de santé des armées et l'armée de l'air en 2021.

La prochaine étape décisive sera celle du passage effectif en « solde en double », qui constitue un test en grandeur réelle.

Comme indiqué précédemment, le **système Source Solde permettra le prélèvement à la source** de l'impôt. Le module permettant cette fonction a été implémenté et les tests de l'administration ont eu lieu au premier semestre 2018.

Vos rapporteurs appellent à la grande prudence, étant donné le caractère quelque peu périlleux de ce passage au nouveau logiciel, avant l'aboutissement du chantier de réforme des rémunérations, et alors même que les dysfonctionnements de Louvois sont actuellement contenus.

B. LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Les crédits des politiques de ressources humaines (hors titre 2) se répartissent entre les actions 6 et 10 du programme, selon qu'elles sont ou non en lien avec des restructurations.

1. Les crédits d'accompagnement des restructurations

Les crédits hors titre 2 destinés à l'accompagnement des restructurations sont positionnés sur l'action 10 « Restructurations ». Ces crédits s'élèvent à 52 M€ en AE (-31%) et à 74 M€ en CP (+11%).

Malgré l'arrêt des déflations d'effectifs, le ministère des armées poursuit sa réorganisation, qui se traduit par des créations, densifications d'unités et par des redéploiements.

a) L'accompagnement social des restructurations

Les mesures d'accompagnement social des restructurations
(hors titre 2)

CP en M€	2017		2018		PLF 2019
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	
Aides sociales	0,00	0,00	0,20	0,20	0,18
Formation	0,22	0,29	0,22	0,22	0,15
Reconversion	0,14	0,03	0,14	0,03	0,05
TOTAUX	0,36	0,32	0,56	0,45	0,38

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Les mesures d'accompagnement social des restructurations sont de trois types :

- Les mesures d'aides au titre de l'action sociale

Ces aides, destinées au personnel civil et militaire, visent à favoriser la mobilité induite par une mesure de restructuration et sont donc 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 € au maximum) ;
- une aide financière à la location accordée pendant 6 mois au maximum, lorsque le loyer du nouveau logement est supérieur au loyer antérieur.

Les crédits destinés au financement des aides « mobilité-logement », dans le cadre des restructurations, sont versés à l'Institution de Gestion Sociale des Armées (IGeSA), en charge du paiement de ces indemnités.

Le budget inscrit au PLF 2019 s'élève à 0,18 M€.

- Les mesures de formation

Les actions de formation engagées dans le cadre des restructurations visent à assurer au personnel civil une formation professionnelle d'adaptation à un nouvel emploi au sein de la fonction publique ou une formation pour réorientation professionnelle vers le secteur privé.

La mobilité consécutive aux mesures d'organisation et d'adaptation du ministère n'implique pas systématiquement une action de formation ou, tout du moins, une action lourde en durée et en coût.

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.

Le budget inscrit au PLF 2019 s'élève à 0,15 M€.

- Les mesures de reconversion et de réorientation professionnelles

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

Les écarts constatés entre les LFI et leur exécution s'expliquent principalement par une moindre demande pour le personnel civil restructuré, dans le domaine des prestations d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi dans le secteur privé, liée à la conjoncture économique actuelle.

La dotation 2019 (0,05 M€) permettra de financer :

- une quinzaine d'actions de formation professionnelle, de préparation à l'accès aux emplois du secteur public, d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi pour les militaires restructurés dont le montant est estimé à 0,03 M€.

- environ 5 actions de formation professionnelle, d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi au profit du personnel civil restructuré en réorientation professionnelle vers le secteur privé, pour un montant de 0,02 M€.

b) L'accompagnement économique des restructurations

Les crédits relatifs à l'accompagnement économique des restructurations relèvent du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) piloté par la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR).

Les crédits du FRED servent principalement au financement des 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). Leur rôle consiste à intervenir tant en métropole qu'en outre-mer dans les zones d'emplois qui connaissent une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense. Ils ont vocation à favoriser le développement d'activités pour atténuer l'impact économique des restructurations sur ces zones et contribuer à leur redynamisation.

Le FRED contribue également via une commission d'attribution à dispenser des aides directes à des entreprises, au soutien des pôles de compétitivité et à la constitution de garanties des prêts accordés par la Banque publique d'investissement (Bpifrance).

Pour la période 2009-2014, une enveloppe de 320 M€ (dont 20 M€ pour l'outre-mer) a été attribuée afin de financer les mesures d'accompagnement économique des restructurations, à concurrence de deux tiers en provenance du FRED et d'un tiers en provenance du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) géré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

La LPM 2014-2019 a prévu une enveloppe de 150 M€, dont 100 M€ au titre du FRED et 50 M€ au titre du FNADT.

Depuis 2014, cet accompagnement territorial n'est plus assuré par l'élaboration de nouveaux PLR, mais par **un abondement du volet territorial des contrats de plan État-région (CPER)**. Les CRSD signés après le 31 juillet 2014 sont également intégrés au volet territorial des CPER au fur et à mesure de leur signature.

L'action menée par le ministère des armées en soutien des autorités locales a permis la signature de **63 contrats**, dont quatre au titre de la période 2014-2019, et un volet territorial de CPER, prévoyant le versement par le FRED de 198 M€. Sur ce total, à mi 2017, 116 M€ ont été versés.

Avec le complément apporté par le FNADT, le soutien de l'État aux régions touchées par les restructurations de défense depuis s'est élevé à **308 M€** à travers les différents contrats conclus. L'ensemble des

investissements programmés représente plus de quatre fois le montant des aides.

La LPM 2019-2025 ne prévoit pas de politique d'accompagnement économique des restructurations. Les modifications de périmètre des armées, directions et services, de moindres ampleurs et globalement positives, seront traitées, pour les aspects locaux, selon le droit commun des adaptations administratives. Le financement des contrats découlant des précédentes LPM est évidemment maintenu.

Bilan des mesures d'accompagnement économique des restructurations

	LPM 2008-2014	LPM 2014-2019	
<i>a. Contrats soldés (dette de l'État éteinte) fin août 2018 :</i>	13	0	CRSD de Givet, Barcelonnette, Provins-Sourduin, Briançon, Langres, Châteauroux et Metz ; PLR des Landes, de Moselle, du Nord, d'Ille et Vilaine, du Rhône, de Haute-Garonne et de l'Hérault ; <i>PLR du Tarn et Garonne (non signé, préfinancement seulement)</i>
<i>b. Contrats clos (dette de l'État figée mais continuant de courir) fin août 2018 :</i>	39	0	CDE de Commercy, CRSD d'Arras, Caen, Cambrai, Joigny, Limoges, La Rochelle, Laval, Noyon, Dieuze, Martinique, Guéret, Bourg-Saint-Maurice, Brétigny, Laon-Couvron et Reims ; PLR de la Nièvre (Château-Chinon), de l'Oise (Compiègne), de la Creuse, du Gard, de la Manche, de Meurthe et Moselle, de la Gironde, de la Loire-Atlantique, de la Meuse, de la Marne, du Finistère, de l'Eure et Loir, de la Nièvre (Fourchambault), de l'Yonne, de la Dordogne, de l'Oise (Senlis), de la Guadeloupe, du Maine-et-Loire, des Bouches du Rhône, de la Réunion, du Val d'Oise et des Yvelines ; CPER de Champagne Ardenne / volet territorial GIVET
<i>c. Contrats vivants (susceptibles de générer de nouveaux engagements) :</i>	6	5	LPM 2008-2014 : CRSD de Châteaudun, Polynésie, Luxeuil les Bains, Varennes sur Allier et Vernon ; PLR du Haut Rhin ; LPM 2014-2019 : CRSD et CAR de Châlons-en-Champagne, CRSD de Dijon, de Creil et de Drachenbronn.
Stock de contrats signés gérés :	58	5	

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

2. Les autres politiques de ressources humaines

Les crédits de l'action 6 « Accompagnement de la politique des ressources humaines » s'élèvent à 154 M€ en AE et en CP (stable).

<i>En millions d'euros et en crédits de paiement (CP)</i>	LFI 2018	PLF 2019	Évolution en %
Reconversion	37,39	36,66	-0,20
Action sociale et autres politiques de ressources humaines	117,52	117,56	+0,03
Total Politiques des ressources humaines	154,91	154,22	-0,4

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

a) Les reconversions

La politique de reconversion du personnel militaire et du personnel civil du ministère des armées, ainsi que des conjoints – dans une logique de fidélisation des compétences – recouvre notamment la mise en œuvre d'actions d'orientation, de formation professionnelle, de validation des acquis de l'expérience, et de reclassement dans le secteur privé ou dans le secteur public (emplois réservés, intégration dans la fonction publique et aide à la préparation aux concours).

La ressource allouée en projet de loi de finances (PLF) 2019 s'élève à 36,66 M€ en CP, soit une légère diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. En 2019, les crédits comprennent notamment une enveloppe destinée à **l'accompagnement des conjoints** ainsi qu'à la couverture de la revalorisation des indemnités de frais de déplacement du personnel.

Les crédits de « reconversion » sont dédiés :

- au **financement des prestations de reconversion délivrées par l'Agence de reconversion de la défense (ARD)**, au profit du personnel militaire quittant les armées et du personnel civil quittant le ministère, hors mesures de restructurations (dont les crédits de reconversion figurent à l'action 10) ainsi qu'au profit des conjoints ;

- aux **dépenses de soutien à l'activité de reconversion**, telles que l'acquisition de documentation technique, les frais de marketing opérationnel, les frais de déplacements temporaires des agents affectés au sein de l'ARD, ainsi que des militaires inscrits dans un parcours de reconversion et, enfin, diverses dépenses de fonctionnement courant non prises en charge par les organismes de soutien ;

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

b) L'action sociale et les autres politiques de ressources humaines

Cette rubrique regroupe les crédits relatifs à l'action sociale du ministère des armées, à la politique de formation du personnel civil et à la couverture de frais de gestion pour prestation administrative.

- **Les crédits de l'action sociale** recouvrent principalement les dépenses :

- de prestations sociales sous forme de subventions versées à l'institut de gestion sociale des armées (IGéSA) et à diverses associations, d'aides attribuées aux organismes de protection sociale complémentaire et de crédits gérés de manière centralisée ou déconcentrée ;

- d'accompagnement RH en faveur du handicap ;

- de fonctionnement courant de l'action sociale.

En PLF 2019, la dotation à ce titre est stable par rapport à 2018. Elle s'établit à 115,96 M€ en CP. Cette dotation tient compte des mesures du plan Familles dont le coût s'élève à 7,59 M€. Afin de compenser les fortes obligations qui pèsent sur le personnel du ministère dans un contexte d'intense engagement en opérations, intérieures comme extérieures, cette dotation doit permettre d'améliorer les conditions de travail, le cadre de vie et le soutien aux familles.

- **Les crédits relatifs à la formation** 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 (VAE), le congé de formation professionnelle (CFP), les périodes de professionnalisation, les bilans de compétence, les formations liées au handicap, les formations des membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, les dispositifs dédiés à l'apprentissage et au Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) et les préparations aux concours et examens professionnels.

Depuis septembre 2017, le ministère a recruté 218 apprentis supplémentaires portant l'effectif total à 1 182 pour une cible fixée à 1 200 apprentis en fin d'exercice 2018.

La dotation 2019 (12,06 M€) et le rattachement de crédits extrabudgétaires par voie d'attributions de produits (0,25 M€), issus de la rémunération des prestations de formation du centre de formation de la défense (CFD) vers le secteur privé, doivent permettre de réaliser environ 153 000 journées de formation.

- Les crédits relatifs aux **frais de gestion pour prestation administrative** (1,8 M€) regroupent les crédits destinés à :

- la gestion du fonds « rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires » par la Caisse des dépôts et consignations (0,45 M€) ;

- l'indemnisation du chômage des anciens ressortissants du ministère des armées (militaires et civils non restructurés) soit 1,35 M€.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers Collègues, pour 2019, les crédits de personnel inscrits au programme 212 s'établissent à 20,55 milliards d'euros, en augmentation de 1,3% (+265 millions d'euros), soit une progression nettement plus modérée qu'en 2018 (+608 millions d'euros).

Outre une hausse mécanique des crédits destinés aux pensions, cette augmentation de la masse salariale recouvre, pour 130,3 millions d'euros, une augmentation des dépenses de rémunérations liée à la fois au schéma d'emploi et à l'application de mesures catégorielles.

S'agissant du schéma d'emploi, les 450 créations nettes prévues en 2019, conformément à la trajectoire arrêtée par la LPM, résulteront d'environ 4 250 créations de postes et de 3 800 suppressions, dans le cadre de la poursuite de la transformation de nos armées. Les nouveaux postes permettront de répondre notamment aux besoins en matière de renseignement et de cyberdéfense (+240 équivalents temps plein ou ETP), d'accompagner la montée en puissance de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) créée en 2018 et l'arrivée de nouveaux équipements au sein des forces armées (FREMM, MRTT, capacités de surveillance aérienne...), sans oublier le soutien aux exportations. Les suppressions de postes, quant à elles, seront permises notamment par la poursuite de la rationalisation du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (MCO terrestre), la rationalisation de la carte des bases de défense (dans le cadre de la réforme des soutiens) et le retrait d'anciens équipements, notamment deux frégates et un sous-marin nucléaire d'attaque.

En termes de catégorie d'emploi, l'effort se portera sur les officiers et les civils de catégorie A, compte tenu des besoins importants en termes d'encadrement et d'expertise.

Bien sûr, comme nous l'avons souligné à maintes reprises lors de l'examen du projet de LPM, ces efforts restent insuffisants au regard des besoins : 6 000 ETP supplémentaires obtenus sur la programmation, dont les $\frac{3}{4}$ après 2022, alors que 17 000 ETP étaient demandés. Et cela indépendamment de l'éventuelle contribution des armées au futur SNU, que notre commission a bien veillé à séparer de la trajectoire de la LPM.

Pour dégager des marges de manœuvre, il sera donc nécessaire de redéployer. C'est tout l'objet du « plan d'audit en organisation » (PAO) qui est actuellement réalisé par la direction des ressources humaines du ministère, et des 16 chantiers de transformations conduits sur son périmètre.

Pour autant, les effectifs apportés en 2019, et il faut s'en réjouir, desserreront quand même un peu la contrainte qui pèse sur l'activité opérationnelle. C'est ainsi que la Marine sera en mesure, en 2019, de développer le double équipage sur les FREMM (frégates multi-fonctions) et les patrouilleurs, qui sont les navires les plus sollicités.

Outre l'augmentation des effectifs, il faut signaler, l'impact des mesures catégorielles, pour un montant total de 131 millions d'euros. Il s'agit principalement de mettre en œuvre la deuxième annuité du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), dont la transposition aux militaires avait été suspendue à l'automne de l'année dernière par mesure d'économie. Par ailleurs, de nouvelles mesures sont prévues pour répondre au défi de la fidélisation. Il s'agit, en effet, de répondre à la concurrence très forte du secteur privé dans de nombreux métiers (mécaniciens aéronautiques, atomiciens, spécialistes des systèmes d'information...) et de prévenir les départs prématurés qui empêchent l'institution d'amortir ses coûts de formation et mettent en danger son fonctionnement. C'est ainsi que sera créée prochainement une nouvelle « prime de lien au service » dotée de 12 millions d'euros, en remplacement de cinq primes existantes. Des mesures indemnitaires sont aussi prévues en faveur des praticiens des armées, corps qui connaît un réel problème d'attractivité.

Les dépenses non directement liées à la rémunération – dites dépenses hors socle – enregistrent une baisse de 33,5 millions d'euros, qui traduit plusieurs évolutions, notamment une diminution des dépenses de chômage des militaires (-11,8 millions d'euros) et d'aides au départ (-7,2 millions d'euros), compte tenu de la réduction des besoins. Néanmoins, le dispositif des aides au départ, qui court jusqu'à la fin de l'année 2019, devrait être maintenu, dans la mesure où il est nécessaire pour piloter le modèle « à flux » sur lequel sont bâties nos armées. Nous serons donc particulièrement attentifs à ce que la publication de l'ordonnance intervienne en temps utile.

L'enveloppe destinée aux réserves est stable à 177,7 millions d'euros (+0,2%). En revanche, la dotation de titre 2 destinée aux opérations intérieures-missions intérieures est réévaluée (+64 millions d'euros, cela concerne surtout les MISSINT cette année), conformément la LPM, dans un souci de rapprochement avec le montant constaté de la dépense.

Après ce rapide tableau des crédits de titre 2 pour 2019, je voudrais insister sur trois enjeux majeurs pour l'année à venir dans le champ des RH :

- le premier est celui de l'attractivité des armées, c'est-à-dire leur capacité à recruter à la hauteur de leurs besoins, en quantité (25 300 recrutements à réaliser en 2019, je le rappelle, dont plus de 3 000 civils) mais aussi en qualité, avec la problématique des compétences rares ou critiques, et à conserver leurs ressources, en d'autres termes à les fidéliser. C'est un défi majeur, sur lequel ont insisté tous les responsables d'armées et de services que nous avons entendus. Et c'est aussi une question non neutre au plan budgétaire, comme nous venons de le voir avec cette fin de gestion 2018, les départs prématurés et la difficulté à recruter contribuant à la sous-consommation du titre 2. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la réponse à ce défi ne peut être que multi-factorielle. La LPM apporte des outils, à travers l'expérimentation de recrutements sans concours et l'assouplissement du recours à des personnels contractuels pour pourvoir certains postes présentant des vacances d'emploi dans des spécialités bien identifiées (génie civil, systèmes d'information..). Le présent PLF prévoit, quant à lui, le financement de la nouvelle prime dite « de lien au service » qui devrait être attribuée par chaque armée selon ses besoins. Contribuent aussi à l'attractivité et la fidélisation une gestion plus dynamique et cohérente des carrières, de même que les mesures susceptibles de diversifier l'activité dans les métiers réputés monotones, ou à réduire l'usure générée par la suractivité, par exemple en étoffant les équipes. Il faut, bien sûr, citer aussi le « plan familles », qui vise à apporter des améliorations à la vie quotidienne en termes de gardes d'enfants, d'accompagnement du conjoint vers l'emploi, de prévisibilité de l'activité et des permissions, de mobilité... et plus largement, l'attention portée à la condition du personnel.

- Le deuxième défi concerne la rémunération des militaires, avec plusieurs rendez-vous à risque. En premier lieu, le prélèvement à la source, qui ne devra pas conduire à soumettre à l'impôt certaines primes et indemnités non fiscalisables, comme celles que les militaires perçoivent lorsqu'ils partent en OPEX. En second lieu, la bascule de Louvois à Source Solde, qui devrait intervenir au printemps 2019 pour la Marine nationale, sous réserve que les pré-soldes conduites en double dans un premier temps donnent satisfaction, avant d'être étendue aux autres armées. Le désastre Louvois ne doit pas se reproduire ! Enfin, la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), réforme de grande ampleur (puisque quelque 300 000 agents sous statut sont concernés) sera engagée dès 2019. Les objectifs de ce vaste chantier, l'une des priorités du ministère au cours de la prochaine programmation, sont multiples. Il s'agit de simplifier un système indemnitaire comprenant 174 primes pour en améliorer la lisibilité et réduire les coûts de gestion, mais aussi assurer l'attractivité des emplois et des carrières, favoriser une gestion différenciée du personnel et la maîtrise de la masse salariale. Selon la méthodologie adoptée, la nouvelle rémunération devrait prendre en compte huit paramètres différents tels que les sujétions statutaires, l'exercice de responsabilités, l'engagement opérationnel, les activités spécifiques à haut niveau d'exigence, la

mobilité...480 millions d'euros sont prévus dans la LPM 2019-2025 pour mener à bien cette réforme techniquement délicate et sensible et compenser les pertes de revenus. Pour autant, la perspective de sa mise en œuvre, à compter de 2021, est un motif d'inquiétude pour les militaires.

- Enfin, le troisième défi, qui vient s'ajouter aux précédents, est celui de la réforme des retraites, qui vise à remplacer l'actuel système actuel par répartition par un système dits « à points ». Cette réforme permettra-t-elle de conserver la singularité militaire, qui se traduit par des bonifications spécifiques et par des limites d'âges et un dispositif de décote adaptés à des carrières courtes ? Le 13 juillet 2018, le Président de la République a donné des assurances en ce sens, mais l'économie du projet n'est pas encore connue et devra être examinée attentivement le moment venu, dans le courant de l'année 2019.

Je cède maintenant la parole à mon collègue Gilbert Roger.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. - Mes chers collègues, le programme 212 hors titre 2 est le programme « support » du ministère, correspondant aux missions portées par le Secrétariat général de l'administration, notamment en matière de politique immobilière, de systèmes d'information, de ressources humaines et de restructurations.

Ce programme 212 hors titre 2 a connu l'an dernier une forte hausse, de près de 20%.

Cette année, les crédits s'élèvent à 2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 1 %, et à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 3%.

Après une forte hausse, les crédits sont donc stabilisés.

Ceci reflète l'évolution des crédits de la politique immobilière, qui représentent les deux tiers du programme soit 2,1 milliards d'euros en AE et 1,8 milliards d'euros en CP, en légère hausse, mais seulement pour les crédits de paiement, après une augmentation exceptionnelle de plus de 400 millions d'euros l'an dernier.

Ce budget doit permettre la poursuite des opérations d'infrastructure d'importance stratégique, qui sont prioritaires. Certains d'entre nous ont vu par exemple le nouveau hangar du MRTT à Istres, qui est impressionnant. Ces opérations d'infrastructures entraîneront des pics de paiement entre 2020 et 2022, ce qui conduit au ralentissement d'autres opérations. C'est le cas par exemple du programme d'adaptation de certains espaces d'entraînement de l'armée de terre. Il ne faudrait pas que les équipements majeurs soient mieux logés que les soldats... c'est le risque qu'a pointé devant nous le chef d'état-major de l'armée de terre.

L'effort réalisé en faveur des conditions de vie du personnel se poursuit avec une hausse de 3% en AE et de 7% en CP.

Par ailleurs, l'offre de logements doit augmenter de 660 unités en métropole d'ici à 2023, conformément au plan Familles. Les crédits affectés au logement familial en 2019 sont toutefois stables.

Un effort particulier est prévu en faveur des opérations de réhabilitation supérieures à 500 000 euros, c'est-à-dire la maintenance lourde, dont la dotation augmente significativement. Il s'agit d'accélérer la mise à niveau des ensembles d'hébergement et de restauration les plus détériorés. Je rappelle que la loi de programmation militaire ne permet qu'une stabilisation de l'état du patrimoine. Elle prévoit un effort d'investissement de 13,6 milliards d'euros entre 2019 et 2025. Mais des arbitrages ont conduit à reporter 1,5 milliard d'euros d'investissements après 2025.

Nous avons indiqué, lors de la discussion de la LPM, que la soutenabilité de l'effort à réaliser était incertaine, en l'absence de renforcement des services de soutien. La stratégie d'efficience accrue a ses limites. Le Secrétaire général de l'administration nous a confirmé des difficultés à dépenser les crédits alloués l'an dernier, à hauteur de 60 millions d'euros environ.

La décentralisation des petits travaux est une réponse encourageante à la saturation des services de soutien. La convention dite « SPIRALE » entre l'armée de Terre et le service des infrastructures de la défense (SID) doit permettre de redonner des leviers d'action aux chefs de corps.

L'externalisation est une autre réponse, mais avec également des limites, en termes de délais et de prise en compte des besoins et de leurs évolutions.

Nous avons auditionné le service des infrastructures de la défense (SID). Ce service comptait 11 500 employés en 2005... Il en compte aujourd'hui 6 700 et cet effectif ne progressera pas sur la durée de la LPM.

Le SID a été bâti depuis 2005 dans la perspective d'un milliard d'euros de dépenses immobilières annuelles. Or la LPM fixe un objectif de plus de 2 milliards d'euros par an. Ce service est donc sous forte tension, d'autant que la moitié de son personnel civil partira à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui signifie que 400 recrutements par an sont nécessaires.

Précisons que les évolutions des soutiens ne remettent pas en cause leur mutualisation dans le cadre des bases de défense (BDD) qui passeront au 1er janvier de 51 à 45. Cette mutualisation était souhaitable, mais peut-être aurait-on pu réfléchir à un réemploi intelligent d'une partie des effectifs plutôt que de les rendre de façon précipitée.

J'en viens aux cessions immobilières.

Vous connaissez les procédures de cession en cours à Paris. La cession d'une fraction de l'Ilot Saint-Germain à la régie immobilière de la ville de Paris a été réalisée le 31 mai 2018 pour un montant de 29 millions

d'euros après application de la décote dite « Duflot » à hauteur de 66 % de la valeur du bien. Le ministère des armées devrait récupérer à ce titre 50 logements sociaux. Nous avons dit en LPM que c'était insuffisant. Et nous avons permis, pour l'avenir, la réservation par le ministère des trois quarts des logements sociaux réalisés dans ce type d'opération (article 47 de la LPM). Cela doit permettre de faire beaucoup mieux que ce qui a été fait dans le cadre de la cession de l'Îlot Saint-Germain.

L'avenir du site du Val de Grâce est toujours à l'étude. La cession, estimée à 150 millions d'euros, est envisagée en 2021 et constitue l'essentiel des prévisions d'encaissement du compte d'affectation spéciale à cette échéance.

Je terminerai en évoquant rapidement Source-Solde.

Plus de 99,9% des soldes payées par Louvois le sont désormais sans incident... Mais il va falloir passer à Source-Solde. La bascule était prévue cette année. Elle a été reportée à 2019 pour la marine, puis ce sera le tour de l'armée de terre en 2020. Les crédits augmentent, notamment en raison de l'allongement des tests.

L'expérience passée, la complexité du système de rémunération des militaires et l'introduction concomitante du prélèvement à la source devraient inciter à la plus grande prudence.

Malgré un effort significatif l'an dernier, la politique immobilière est le maillon faible de la LPM. Les orientations sont bonnes mais d'une ampleur insuffisante.

C'est pourquoi je m'abstiendrai sur ce budget, dans une optique qui se veut constructive.

À l'issue de sa réunion du 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », avec 5 voix pour, du groupe LREM et de M. Robert del Picchia, et l'abstention des autres commissaires présents (38 abstentions).

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Mme Florence Parly**, ministre des armées ;
- **Général d'armée François Lecointre**, chef d'état-major des armées ;
- **Général d'armée Jean-Pierre Bosser**, chef d'état-major de l'armée de terre ;
- **Général Philippe Lavigne**, chef d'état-major de l'armée de l'air ;
- **Amiral Christophe Prazuck**, chef d'état-major de la marine ;
- **M. Jean-Paul Bodin**, secrétaire général pour l'administration du ministère des armées.

Auditions des rapporteurs :

- **Vice-Amiral d'escadre Philippe Hello**, directeur des ressources humaines du ministère des armées ;
- **Général de corps d'armée Bernard Fontan**, directeur central du service d'infrastructure de la défense