

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME VIII

DÉFENSE : SOUTIEN DES FORCES

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

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 8) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2012 : UN REFLET DES MUTATIONS EN COURS	7
A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT S'ACCOMPAGNE DE LA CHUTE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT APRÈS LA CONCLUSION DU CONTRAT RELATIF À L'OPÉRATION BALARD EN 2011	7
B. UNE ALLOCATION DES RESSOURCES QUI TRADUIT DEUX PRINCIPALES PRIORITÉS : LES RESTRUCTURATIONS ET LA MODERNISATION	7
C. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE RÉMUNÉRATION	9
D. LE PREMIER « RABOT » ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MINORATION DE 0,9 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 1,42 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 212	10
II. LE FINANCEMENT DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES OU D'INFRASTRUCTURE PAR DES RECETTES EXCEPTIONNELLES PLUS FAIBLES QUE PRÉVU ET DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT	11
A. LA FRAGILITÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES ISSUES DES CESSIIONS IMMOBILIÈRES A ÉTÉ SOULIGNÉE PAR LA COMMISSION EN 2010	11
B. LES PERSPECTIVES DE RECETTES IMMOBILIÈRES : 672 MILLIONS D'EUROS EN 2013	12
1. <i>Les encaissements et les prévisions de recettes de 2009 à 2014 : une conjoncture immobilière favorable à Paris</i>	12
2. <i>Les ventes d'emprises régionales : le point d'équilibre entre l'intérêt de l'Etat et celui des collectivités territoriales</i>	13
C. LE SORT DE HÔTEL DE LA MARINE : LA MISE EN VALEUR D'UN SYMBOLE DE NOTRE HISTOIRE MILITAIRE	17
D. LES CRÉDITS DE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PRÉVUS EN 2012	18
E. LE PARI DU REGROUPEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE A BALARD	19
1. <i>La décision de principe et les caractéristiques du projet</i>	19
2. <i>L'installation de 9 300 personnes en 2014</i>	20
3. <i>Une redevance de 150 millions par an jusqu'en 2041</i>	21
4. <i>La logique économique du projet : un financement assuré par la diminution des dépenses de fonctionnement</i>	23
III. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : L'IMPÉRATIF DE LA REDYNAMISATION DES TERRITOIRES ET DE LA PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION HUMAINE	24
A. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES RESTRUCTURATIONS	24
B. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PLAN DE STATIONNEMENT	25

C. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE DES RESTRUCTURATIONS	25
IV. PROMOUVOIR L'IMAGE DE LA DÉFENSE ET LA RATIONALISATION DE LA GESTION DE SON MINISTÈRE TOUT EN AMÉLIORANT LES CONDITIONS DE VIE DE SES PERSONNELS	27
A. LA DIRECTION, LE CONTRÔLE ET LA GESTION CENTRALE	27
B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION.....	28
C. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	29
D. LE PATRIMOINE CULTUREL.....	32
E. LA COMMUNICATION	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
ANNEXE - AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION, LE 26 OCTOBRE 2011.....	42

Mesdames, Messieurs,

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

Les co-rapporteurs du présent avis budgétaire se sont particulièrement impliqués dans le suivi de l'accompagnement des restructurations territoriales, dont les trois composantes sont la politique immobilière, l'accompagnement économique destiné à aider les territoires à se reconvertir et l'accompagnement social.

De ce point de vue, la commission a été très sensible aux propos tenus par le secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense, qui, lors de son audition, a manifesté l'intention de privilégier :

- une démarche pragmatique à l'égard des cessions d'emprises aux collectivités territoriales, qui tient compte des difficultés rencontrées dans le passé et incorpore des mesures concrètes comme celle du gardiennage des locaux inoccupés pour éviter les dégradations accélérées et les coûteuses remises en état ;

- et un suivi attentif de la dimension humaine des restructurations en aidant l'intégralité des agents à trouver une solution positive.

Les deux co-rapporteurs du présent avis, bien souvent confrontés, sur le terrain, à des défis similaires ont, en parfaite intelligence et en toute clarté, privilégié des approches différentes :

- Mme Michèle Demessine, rapporteure pour avis issue de la majorité sénatoriale tient à souligner les risques de dérapage financier inhérents à l'opération Balard, les incertitudes de la politique d'externalisation, ainsi que les dégâts économiques et humains causés aux territoires et aux personnes par les restructurations ; elle s'interroge plus fondamentalement sur la pertinence des choix retenus et sur le caractère optimal de leurs conditions de mise en œuvre ;

- M. Jean-Marie Bockel, membre du groupe de l'Union Centriste et Républicaine, qui a été associé à la définition gouvernementale des grandes orientations de notre politique de défense, constate que le projet de loi de finances pour 2012 poursuit la trajectoire de réforme définie pour la période de programmation 2009-2014 ; il soutient et encourage les efforts consentis pour en limiter les inconvénients ; soulignant la diversité des besoins des personnes et des territoires en phase de reconversion, il souligne que la méthode la plus efficace est celle qui conjugue la fermeté des principes, la rapidité de décision et le pragmatisme dans le calibrage des modalités d'application.

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2012 : UN REFLET DES MUTATIONS EN COURS

Le budget 2012 de la mission défense est le quatrième de la loi de programmation militaire 2009-2014. Présenté initialement à 31,72 milliards d'euros hors pensions, en légère augmentation de 1,6 % par rapport à la loi de finances pour 2011, il devrait au terme de l'application d'un double « rabet » de 267 millions d'euros, dont le premier de 167 millions d'euros a été adopté par l'Assemblée nationale (c.f. infra), être ramené à **31,45 milliards d'euros**, ce qui limite sa progression à 0,9 %. Pour mieux situer leur ordre de grandeur, **les crédits alloués au programme 212 représentent environ un dixième de ceux de l'ensemble de la mission défense.**

A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT S'ACCOMPAGNE DE LA CHUTE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT APRÈS LA CONCLUSION DU CONTRAT RELATIF À L'OPÉRATION BALARD EN 2011

Le programme 212 connaît un **déséquilibre structurel entre les autorisations d'engagements (AE) et les crédits de paiement (CP)**. L'explication réside pour l'essentiel dans la politique immobilière, qui, en AE, engage des programmes d'infrastructures dont le financement est ensuite étalé dans le temps dans la partie CP. A cette explication traditionnelle du décalage entre AE et CP s'ajoute le fait que seule une part résiduelle des dépenses immobilières est financée par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » en raison de l'insuffisance des cessions attendues depuis 2009 et qui n'ont pas été réalisées.

Le projet de budget pour 2012 affiche, en premier lieu, **une forte diminution des autorisations d'engagement (AE)** par rapport à celui de 2011 : -21,1 % (3 453 millions d'euros contre 4 374 millions d'euros). Cette chute s'explique par la prédominance des crédits affectés à la politique immobilière, qui représentent près de la moitié des dotations du programme 212, et par la hausse ponctuelle et exceptionnelle des AE consacrées en 2011 au lancement de l'opération Balard (plus de 900 millions d'euros).

L'évolution des **crédits de paiements** suit une pente moins heurtée et progresse de 4 % (3 137 millions d'euros en 2012 contre 3 014 millions d'euros en 2011).

B. UNE ALLOCATION DES RESSOURCES QUI TRADUIT DEUX PRINCIPALES PRIORITÉS : LES RESTRUCTURATIONS ET LA MODERNISATION

Le programme 212 comprend **neuf actions** dont le financement est retracé par le tableau suivant : comme l'a fait observer Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense lors de son

audition, ces actions traduisent assez fidèlement les missions du secrétaire général pour l'administration au profit des états-majors, directions et services du ministère.

Evolution des crédits du soutien à la politique de la défense

<i>(en millions d'euros)</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2011	2012	%	2011	2012	%
<i>Direction et pilotage</i>	66,7	67,0	+ 0,4	66,7	67,0	+ 0,4
<i>Fonction de contrôle</i>	29,0	27,7	- 4,7	29,0	27,4	- 5,6
<i>Gestion centrale</i>	426,4	458,5	+ 7,5	487,5	516,1	+ 5,8
<i>Politique immobilière</i>	2 534,7	1 622,6	- 46,0	1 338,2	1 236,7	- 7,6
<i>Systèmes d'information</i>	111,1	115,5	+ 4,0	111,1	115,5	+ 3,9
<i>Pol. ressources humaines</i>	397,1	505,2	+ 27,2	397,1	505,2	+ 27,3
<i>Patrimoine culturel</i>	57,6	69,3	+ 20,3	56,9	69,7	+ 22,4
<i>Communication</i>	40,0	38,9	- 2,8	40,0	38,9	- 2,8
<i>Restructurations</i>	711,5	548,6	- 22,9	487,7	560,5	+ 14,9
Total	4 374,0	3 453,3	- 21,9	3 014,1	3 137,0	+ 4,1
<i>dont personnel (Titre 2)</i>	<i>1 031,7</i>	<i>1 172,2</i>	<i>+ 13,6</i>	<i>1 031,7</i>	<i>1 172,2</i>	<i>+ 13,6</i>
<i>Fonctionnement (Titre 3)</i>	<i>817,5</i>	<i>840,5</i>	<i>+ 2,8</i>	<i>874,3</i>	<i>895,5</i>	<i>+ 2,4</i>
<i>Investissement (Titre 5)</i>	<i>2 453,1</i>	<i>1 367,3</i>	<i>- 44,3</i>	<i>1 060,6</i>	<i>1 015,2</i>	<i>- 4,3</i>
<i>Intervention (Titre 6)</i>	<i>64,5</i>	<i>64,5</i>	<i>0</i>	<i>40,3</i>	<i>45,2</i>	<i>+ 12,1</i>
<i>opérations financières (T 7)</i>	<i>7,2</i>	<i>8,9</i>	<i>+ 23,6</i>	<i>7,2</i>	<i>8,9</i>	<i>+23,6</i>

Les crédits liés à la **politique immobilière** (47 % des crédits de paiement du programme) et aux **restructurations** (16 %) constituent les deux principaux piliers du programme.

Jean-Paul Bodin a également souligné, lors de son audition, les deux principales priorités qui s'expriment dans l'allocation des crédits budgétaires : le premier enjeu majeur est d'**accompagner les restructurations territoriales** et le second consiste pour le SGA à **rationaliser sa propre organisation**.

Un rappel : les bases juridiques et les missions du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense

Entendu par la commission juste après sa nomination, Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense depuis novembre dernier, a rappelé lors de son audition les **bases juridiques de sa fonction créée en 1962 par le Général de Gaulle qui, d'après les témoignages écrits, la résumait par la formule « le secrétaire général administre »**. D'une part, le décret du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air indique que « *le ministre est assisté par le Secrétaire général pour l'administration dans tous les domaines de l'administration générale du ministère, notamment en matière budgétaire, financière, juridique, patrimoniale, immobilière, sociale et de ressources humaines* ». Un second décret du même jour, relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, précise que le SGA agit sur la base des besoins exprimés par le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement ainsi que par les responsables des autres directions et services du ministère.

Dans la pratique, le SGA exerce, en premier lieu, une **fonction de pilotage et de coordination des politiques transverses** exercées par des directions fonctionnelles en charge des secteurs financier, immobilier, juridique, du patrimoine culturel et éducatif ainsi que des ressources-humaines. Ces politiques sont également mises en œuvre par des missions dédiées aux achats, aux partenariats publics-privés et aux systèmes d'information : dans le cadre de la réforme du ministère de la Défense, ces missions ont été créées pour rassembler les compétences utiles au traitement efficace de ces différents sujets. Le SGA remplit également une **fonction de conseil** au sein du ministère et un rôle d'interface avec les autres ministères dans des domaines comme le budget, les ressources humaines, la comptabilité ou le contentieux.

En second lieu, le SGA offre des **prestations de service en matière d'infrastructure, d'action sociale, de gestion du personnel civil et de soutien de l'administration centrale** grâce à des directions et des services spécialisés, comme par exemple le service parisien de soutien à l'administration centrale (SPAC) créé en avril 2009 en fusionnant le service des moyens généraux relevant du SGA et l'établissement central de soutien de la direction générale de l'armement (DGA).

Enfin, **le SGA est, par tradition, responsable de la modernisation de l'administration du ministère**. A ce titre, il préside le comité pour la modernisation du ministère, qui pilote la réforme et réunit mensuellement ses principaux acteurs pour examiner l'avancement des projets. Enfin, le SGA est chargé de rendre compte au niveau interministériel de l'avancée des réformes du ministère.

C. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE RÉMUNÉRATION

Les crédits de paiement du titre 5 consacrés à l'investissement se stabilisent en 2012 à un haut niveau (1,015 milliard d'euros) : ils ont plus que quintuplé depuis 2009 (165 millions d'euros en 2009, 789 millions d'euros en 2010 et 1 062,6 millions d'euros en 2011). Destinés à poursuivre ou achever la construction d'infrastructures opérationnelles ainsi qu'à financer

les restructurations menées par le ministère de la défense, ces crédits incorporent 62,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 40,4 millions d'euros de crédits de paiement au titre du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) qui intéressent tout particulièrement les territoires confrontés au défi de la reconversion.

Les dépenses de rémunération et charges sociales du titre 2 progressent de 13,7 % pour s'établir à 1,17 milliard d'euros. Il convient cependant de rappeler que **la tendance générale est bien la baisse des effectifs de la défense** mais que **l'évolution spécifique du périmètre du programme 212**, liée à la réorganisation des services de soutien et de reconversion, se traduit par des transferts entrants d'emplois supérieurs aux transferts sortants.

Ainsi, le **plafond d'emplois** autorisé qui s'élevait à 12 552 postes en 2011 est porté en 2012 à 13 106 ETPT, soit une hausse apparente de 554 emplois (+4,4 %) par rapport à l'année précédente.

Cette hausse correspond, en réalité, à deux évolutions. En effet, si le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entraîne la suppression de 244 emplois, **874 emplois sont transférés au programme 212**, avec l'incorporation de personnels en charge de la gestion des archives (+287 ETPT en provenance du programme 167), du rattachement de la gestion et du soutien des infrastructures au service d'infrastructure de la défense (SID) (+193 ETPT en provenance du programme 146), de transferts de personnels au titre de la maintenance et exploitation de l'énergie (164 ETPT en provenance du programme 178), de la création d'un centre d'expertise des ressources humaines civiles (+150 emplois en provenance du programme 178) et de l'intégration au service d'infrastructure de la défense (SID) de personnels de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine (+149 emplois). **Le solde net positif des transferts s'établit donc à 798 emplois dans le périmètre du programme 212.**

***D. LE PREMIER « RABOT » ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :
UNE MINORATION DE 0,9 % DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET
DE 1,42 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 212***

L'Assemblée nationale a adopté, le 9 novembre dernier, l'amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2012 qui réduit de 167 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de la mission « Défense », au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Globalement, cette minoration représente 0,4 % des 38,3 milliards de crédits de paiement de la mission. La diminution la plus spectaculaire est relative au programme « Équipement des forces » dont les crédits baissent de 102,3 millions d'euros : toutefois le budget bénéficie de recettes

exceptionnelles avec la vente des fréquences Rubis vendues aux opérateurs de téléphonie mobile : 936 millions d'euros, soit 86 millions d'euros de plus que prévu, ce qui permettra de limiter l'impact du rabout sur ce programme.

La baisse des crédits du programme « Soutien de la politique de la défense » s'établit à 30,5 millions d'euros en AE et 44,5 millions d'euros en CP, selon la décomposition et les modalités suivantes :

- une minoration de 30 millions d'euros en AE et de 34 millions d'euros en CP des crédits dédiés aux **opérations d'infrastructures** ; cet ajustement tient compte du rythme des paiements de ces opérations et n'en modifie pas la programmation ; **il s'agit donc de décaler dans le temps des opérations, et non de les abandonner** ;

- un diminution de 10 millions d'euros des CP destinés au **Fonds pour les restructurations de la défense (FRED)**, résultant de décalages entre la signature des contrats et les décaissements, ce qui ne porte pas atteinte au plan de financement économique des restructurations (dont 213 millions d'euros sont financés par le FRED) ;

- et une baisse de 0,5 million d'euros des subventions aux opérateurs du programme : établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD, 0,2 million d'euros), Service hydrographique et océanique de la marine (SHOM, 0,2 million d'euros), musée de l'armée (0,1 million d'euros) ; cette baisse sera absorbée par une diminution de leur fonds de roulement.

II. LE FINANCEMENT DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES OU D'INFRASTRUCTURE PAR DES RECETTES EXCEPTIONNELLES PLUS FAIBLES QUE PRÉVU ET DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT

A. LA FRAGILITÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES ISSUES DES CESSIONS IMMOBILIÈRES A ÉTÉ SOULIGNÉE PAR LA COMMISSION EN 2010

La politique immobilière du ministère de la défense a fait l'objet d'un rapport d'information conjoint de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères et de la défense¹ publié au printemps 2010. Il rappelle tout d'abord plusieurs données de base : **l'étendue du patrimoine immobilier du ministère de la défense (un tiers de la valeur estimée du patrimoine immobilier de l'Etat et 43 % en incluant la gendarmerie)**, le poids des dépenses immobilières et d'infrastructure (près de 1,5 milliard d'euros par an), les incidences des réorganisations territoriales de grande ampleur intervenues depuis 15 ans, la volonté d'accélérer les ventes

¹ Rapport d'information n°503 de MM. François Trucy et Didier Boulaud, déposé le 26 mai 2010.

d'emprises pour financer une partie des dépenses de la loi de programmation militaire 2009-2014 et, enfin, le projet de regroupement sur le site de Balard des états-majors et services centraux du ministère.

Ce rapport estime ensuite qu'un certain nombre **d'orientations positives ont été suivies dans la conduite de la politique immobilière** : la rationalisation des responsabilités, sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration en ce qui concerne la définition de la politique et sous l'égide du service d'infrastructure de la défense s'agissant de sa mise en œuvre ; la clarification du pilotage financier dans le cadre de la LOLF et la définition d'une stratégie immobilière en Ile-de-France et dans les principales agglomérations.

Il s'inquiète enfin des conséquences de la **non-réalisation d'un certain nombre de cessions** dans les conditions qui avaient été projetées. La loi de programmation militaire 2009-2014 avait incorporé une prévision de recettes supérieure à 1,9 milliard d'euros sur trois ans, de 2009 à 2011, au titre des ventes immobilières. Cet objectif était particulièrement ambitieux : il supposait la vente des emprises parisiennes à une société de portage, ainsi que l'accélération des cessions en province. Or les discussions engagées entre l'Etat d'une part et la Sovafim et la Caisse des dépôts et consignations d'autre part, en vue de la cession anticipée de l'immobilier parisien ont définitivement échoué au début de l'année 2010. Se fondant sur l'évaluation de France Domaine, le ministère de la défense réclamait 744 millions d'euros pour les huit immeubles concernés, alors que ses interlocuteurs proposaient 520 millions d'euros seulement, soit 30 % de moins. La vente de ces immeubles doit donc être réalisée au cas par cas d'ici 2014, en fonction du calendrier de libération des locaux. Au total, sur 1,6 milliard d'euros de recettes immobilières prévues sur 2009 et 2010, le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'a guère encaissé qu'un peu plus de 500 millions d'euros.

Le rapport pour avis de l'an dernier s'est, au final, inquiété des conséquences de ce déficit en estimant que ce dernier pourrait conduire à limiter les opérations d'entretien immobilier, les programmes de mises aux normes environnementales et le cadre de vie et de travail des personnels.

B. LES PERSPECTIVES DE RECETTES IMMOBILIÈRES : 672 MILLIONS D'EUROS EN 2013

1. Les encaissements et les prévisions de recettes de 2009 à 2014 : une conjoncture immobilière favorable à Paris

La réforme des armées, en diminuant le format des forces, a libéré un certain nombre d'implantations que le ministère a commencé à aliéner,

essentiellement en province, pour un montant de quelques dizaines de millions d'euros par an.

Les recettes mises à disposition du ministère de la défense au titre des cessions immobilières suivent la trajectoire suivante :

- en **2009, 65 millions d'euros** dont 50 millions d'euros au titre d'emprises situées en province et 15 millions d'euros au titre de l'immobilier parisien (premier versement du produit de cession du fort d'Issy-les-Moulineaux dont le paiement est fractionné) ;

- en **2010, 102 millions d'euros** dont 88 millions au titre d'emprises régionales et 14 millions d'euros au titre de l'immobilier parisien (deuxième versement pour le fort d'Issy-les-Moulineaux et part du produit de la cession du Pavillon Montparnasse revenant à la défense) ;

- pour **2011**, il a été précisé lors de l'audition du SGA, que le ministère envisageait des encaissements qui avoisineront vraisemblablement **120 millions d'euros** et non pas 160, comme l'indiquent les réponses transmises aux rapporteurs budgétaires ;

- en revanche, les prévisions pour **2012** avaient été fixées à 163 millions d'euros au moment où ont été élaborés les documents budgétaires mais elles pourraient, en définitive, avoisiner **181 millions d'euros** en raison du décalage de la vente de la caserne de Reuilly en début d'année 2012.

À **Paris**, le regroupement des administrations centrales à Balard doit libérer fin 2014 des emprises de grande valeur. Ces biens seront vendus séparément, en fonction de la date de leur libération, ce qui évitera au ministère de la défense d'avoir à régler des loyers dans l'attente du regroupement des services à Balard. Les recettes exceptionnelles tirées de la vente de ces biens ne seront donc pas perçues avant 2013 ou 2014.

Pour **2013**, le montant prévisionnel des cessions est évalué à **672 millions d'euros** avec la vente, dans une conjoncture immobilière favorable, d'un certain nombre d'emprises parisiennes comprenant l'Îlot St Germain, hors l'Hôtel de Brienne, (Paris 7^{ème}), l'Hôtel de l'Artillerie - place Saint Thomas d'Aquin (Paris 7^{ème}), l'Hôtel du Génie (Paris 7^{ème}), l'Abbaye de Penthemont (Paris 7^{ème}), l'Hôtel de Penthemont (Paris 7^{ème}) et la caserne de la Pépinière (Paris 8^{ème}).

2. Les ventes d'emprises régionales : le point d'équilibre entre l'intérêt de l'Etat et celui des collectivités territoriales

Les **ventes d'emprises régionales** sont constituées de biens immobiliers déjà libérés avant les restructurations ainsi que d'emprises délaissées par les armées à la suite du nouveau plan de stationnement. Au total, Le nouveau plan de stationnement entraîne pour la période 2009-2014 la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares. Des actions préalables aux cessions sont nécessaires,

notamment la valorisation des biens, l'évaluation des coûts de dépollution, ou la réalisation de ces opérations, en particulier celles à caractère pyrotechnique.

En **2009**, 158 immeubles ou fractions d'immeubles ont donné lieu à une décision de remise à France Domaine aux fins d'aliénation ou changement d'utilisation. 50 millions d'euros ont été encaissés au titre des cessions hors immobilier parisien et mis à disposition du budget opérationnel de programme « Défense » du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Pour les cessions faisant directement suite aux restructurations, 17 emprises ont été cédées à l'euro symbolique et 6 emprises l'ont été à titre onéreux. La valeur des 17 emprises cédées à l'euro symbolique avait été estimée globalement par le service France Domaine à 16,1 millions d'euros. Les cessions à titre onéreux ont généré pour le ministère des recettes de 3,7 millions d'euros auxquelles est venu s'ajouter un premier versement de 3,7 millions d'euros (sur un total de 14,1 millions d'euros) par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en contrepartie du transfert du quartier de Beaumont à Tours.

En **2010**, 127 immeubles, hors gendarmerie, ont donné lieu à une décision de remise à France Domaine aux fins d'aliénation ou changement d'utilisation. 88 millions d'euros ont été encaissés au titre des cessions hors immobilier parisien et mis à disposition du BOP « Défense » du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Pour les cessions liées aux restructurations, 11 emprises ont été cédées à l'euro symbolique et quatre emprises l'ont été à titre onéreux. Leur valeur avait été estimée globalement à 24,5 millions d'euros. Les quatre emprises cédées à titre onéreux représentent 10,4 millions d'euros. En sus des recettes générées par ces cessions, le ministère a perçu un deuxième versement de 6,7 millions d'euros du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le quartier de Beaumont à Tours et un versement de 12,9 millions d'euros par le ministère de l'éducation nationale en contrepartie du transfert du quartier Tastevin, du quartier de Lauwe et du stade Lieutenant-Normand à Montpellier.

A la fin du premier semestre **2011**, 75 immeubles ou fractions d'immeubles ont fait l'objet d'une décision de remise à France Domaine aux fins d'aliénation ou changement d'utilisation. Les ventes d'emprises en province ont donné lieu à des encaissements à hauteur de 42 millions d'euros. Onze emprises ont été cédées à l'euro symbolique et une l'a été à titre onéreux pour un montant de 0,15 million d'euros. Leur valeur avait été estimée globalement par France Domaine à 38,6 millions d'euros.

La moitié des emprises cessibles est éligible au dispositif de cession à l'euro symbolique prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2009¹. Le bilan détaillé de l'application de ce dispositif au 20 octobre

¹ L'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 autorise la cession à l'euro symbolique, avec complément de prix différé, des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 aux communes les plus affectées par ces restructurations

2010 vient d'être communiqué aux rapporteurs pour avis : il en résulte que depuis 2009, 43 emprises d'une valeur estimée à 92,27 millions d'euros (16,1 millions en 2009, 24,5 en 2010 et 51,6 en 2011) ont été cédées à l'euro symbolique, principalement à des communes dont les moyens financiers sont extrêmement limités.

La première priorité, à la fois pour l'Etat et les collectivités territoriales est d'éviter de laisser s'installer des zones de « friches militaires » qui s'accompagnent trop souvent d'une dégradation très rapide des immeubles et donnent lieu à de regrettables épisodes de pillages. Les mesures de gardiennage systématique annoncées par le SGA, lors de son audition, suscitent, à cet égard, l'approbation unanime des parlementaires de la commission qui suivront avec une attention particulière sa mise en œuvre sur le terrain. La seconde leçon à tirer de ce bilan est que la détention d'immeubles inoccupés coûte cher à l'Etat, ce qui conduit à préconiser une plus grande vélocité dans la prise de décision définitive de cession à l'euro symbolique.

Le dispositif de cession à l'euro symbolique prévu par l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (extrait)

I.-Les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande. Un groupement de communes peut se substituer à la commune concernée, sur demande de cette dernière.

Sont éligibles à ce dispositif les communes sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Ces cessions sont autorisées par décret pris sur le rapport du ministre de la défense et du ministre chargé du domaine, en vue de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Ce décret indique la valeur des immeubles domaniaux cédés, estimée par l'administration chargée des domaines.

Le transfert de propriété intervient au jour de la signature de l'acte authentique constatant la cession. Le cessionnaire est substitué à l'Etat pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit en l'état.

Les cessions réalisées dans ces conditions ne donnent lieu à paiement d'aucune indemnité ou perception de droits ou taxes, ni à aucun versement de salaires ou d'honoraires au profit d'agents de l'Etat.

En cas de revente, y compris fractionnée, ou de cession de droits réels portant sur le bien considéré, pendant un délai de quinze ans à compter de la cession initiale, la commune ou le groupement verse à l'Etat, à titre de complément de prix, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par la commune ou le groupement, y compris les coûts de dépollution.

Cette obligation pèse, pendant le même délai de quinze ans, sur les acquéreurs successifs de tout ou partie des biens ainsi cédés dès lors que la cession envisagée porte sur lesdits biens avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants.

En l'absence de revente ou de cession de droits réels portant sur tout ou partie des biens cédés par l'Etat, pendant le délai de quinze ans à compter de la cession initiale et en cas de non-réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement prévue à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, l'Etat peut convenir avec la commune du rachat de l'immeuble à l'euro symbolique. En l'absence d'opération de rachat, le complément de prix s'élève à la valeur des biens indiquée dans le décret mentionné au troisième alinéa, indexée sur la variation de l'indice du coût de la construction.

Les actes de vente et de cession de droits réels successifs reprennent les obligations résultant du présent article pour en assurer la publication au bureau des hypothèques compétent.

II.-L'article L. 240-1 et le premier alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables aux cessions mentionnées au I du présent article.

Par ailleurs, les réponses aux questionnaires budgétaires font état de deux **principales difficultés** rencontrées dans la réalisation des cessions immobilières.

La première découle des **règles de dépollution très contraignantes** pour la Défense qui a l'obligation de dépolluer, en fonction de l'usage futur du site, les emprises avant toute aliénation ou changement d'utilisation. Il importe donc que le projet de reconversion des emprises cessibles soit défini préalablement à la cession, sachant que, pour l'acquéreur, le montant de la dépollution et les délais de réalisation des travaux constituent des éléments centraux dans la définition du projet de réaménagement du site. Les coûts de dépollution ne sont pas identifiés en loi de programmation militaire (LPM) mais doivent être financés sur les recettes des cessions. En 2008, et afin d'accélérer les cessions d'emprises, a été introduit un dispositif qui permet à l'acquéreur de faire réaliser la dépollution, dans le cadre de la réglementation applicable, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Ce dispositif est utilisé, par exemple pour la cession en 2011 d'une emprise à Dugny (Seine-Saint-Denis). De plus, aux termes de l'article 67 de la loi de finance initiale (LFI) 2009, lors d'une cession à l'euro symbolique, le cessionnaire est substitué à l'Etat pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit. Les communes ont en charge l'ensemble des opérations de dépollution dont le coût vient s'imputer, le cas échéant, sur le complément de prix dû en cas de cession ultérieure par l'acquéreur. Un décret du 22 octobre 2010 étend le dispositif des règles de sécurité particulières aux chantiers de dépollution pyrotechnique à l'ensemble des chantiers qu'ils soient réalisés par le ministère de la défense ou par l'acquéreur en application du dispositif

législatif. Un autre décret limite les contraintes de sécurité applicables à ces chantiers.

En second lieu, indépendamment de la problématique de la dépollution, le ministère de la défense souligne l'importance des moyens dont disposent les communes pour négocier avec l'État et permettre la réalisation des projets : droit de priorité, modification des documents d'urbanisme, délivrance des permis de construire.

C. LE SORT DE HÔTEL DE LA MARINE : LA MISE EN VALEUR D'UN SYMBOLE DE NOTRE HISTOIRE MILITAIRE

L'hôtel de la Marine sera libéré par le ministère de la défense en 2014, comme les autres emprises parisiennes du ministère. Compte tenu de son caractère historique et architectural unique, l'Etat a décidé de le conserver dans son patrimoine tout en recherchant sa valorisation par un opérateur privé.

À la demande de la commission de réflexion sur l'avenir de l'hôtel de la Marine mise en place le 11 mars 2011 par le Président de la République et présidée par le Président Valéry Giscard d'Estaing, cette procédure a été annulée par le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Dans son rapport rendu le 19 septembre au Président de la République, la commission plaide pour la conservation par l'État de son patrimoine historique. « *La Nation française possède un ensemble de monuments où se sont déroulés les événements marquants de son histoire. (...) Ils appartiennent au peuple français. Ces monuments ne doivent pas être aliénés, fût-ce indirectement* ». Le rapport propose de faire du bâtiment « *une galerie du trésor français* », un espace d'expositions temporaires ou de ventes et un restaurant. Avec le Louvre pour chef de file, et à l'aide d'une nouvelle « *société publique de capitaux* », la galerie des Trésors aurait vocation à présenter les fleurons des collections illustrant « *la civilisation et le goût français* ». Des pièces et objets conservés au Louvre, au Mobilier national, aux Arts décoratifs, à la Manufacture de Sèvres, à l'Imprimerie nationale ou au cabinet des médailles de la Bibliothèque nationale de France pourraient y trouver refuge.

Pour compenser le coût de l'ouverture de ce nouveau musée, estimé à 80 millions d'euros, la commission suggère de fractionner l'hôtel et d'accueillir la Cour des comptes dans la partie arrière du bâtiment et de vendre une partie des locaux aujourd'hui occupée par la juridiction financière. D'autres espaces de l'hôtel pourraient également « *être loués pour un usage de bureaux* ».

**Composition de la commission de réflexion
sur l'avenir de L'hôtel de la Marine**

M. Valéry GISCARD D'ESTAING, président de la commission ;
M. Christophe BEAUX, président-directeur général de la Monnaie de Paris ;
M. Pierre CHEVALIER, président du Conseil national du marché de l'art, président d'honneur de la société d'encouragement aux métiers d'art (SEMA) ;
M. Bertrand COLLOMB, membre de l'Institut (Académie des Sciences Morales et Politiques), président d'honneur de Lafarge ;
Mme Sabine FROMMEL, universitaire allemande, directeur d'études à l'École pratique des hautes études et à l'Institut national de l'histoire de l'art ;
M. Marc FUMAROLI, membre de l'Académie française, professeur honoraire au Collège de France ;
M. Hugues GALL, membre de l'Institut (Académie des Beaux-arts), ancien directeur de l'Opéra de Paris, directeur de la Fondation Claude Monet ;
M. Adrien GOETZ, maître de conférences d'histoire de l'art à la Sorbonne, romancier ;
M. Xavier de LA GORGE, membre de l'Académie de marine, ancien secrétaire général de la mer ;
M. Jean-Philippe LEGAT, ancien ministre de la culture et de la communication ;
M. Jacques LEGENDRE, ancien ministre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat ;
Mme Isabelle LEMESLE, président du centre des monuments nationaux ;
M. Pierre NORA, membre de l'Académie française.
M. Thierry TUOT, conseiller d'État, rapporteur.
La participation aux travaux de la commission ne fera l'objet d'aucune rémunération.

D. LES CRÉDITS DE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PRÉVUS EN 2012

L'action « politique immobilière » sera dotée en 2012 de **1,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (-46 %) et de **1,24 milliards d'euros en crédits de paiement** (-7,6 %). Ces montants ne tiennent pas compte des travaux d'infrastructure liés au nouveau plan de stationnement qui bénéficient d'une ligne spécifique au titre des restructurations.

La ligne relative au **logement familial** est dotée en 2012 de 102 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 107 millions d'euros en crédits de paiement. Elle couvre à hauteur de 50 millions d'euros des loyers (garanties d'occupations versées pour des logements vacants réservés par le ministère de la défense, loyers des logements pris à bail outre-mer dans le cadre de l'occupation par nécessité absolue de service et compensation à la SNI du non-paiement des loyers pour les personnels logés par nécessité absolue de service). Elle finance également des investissements (52 millions d'euros) destinés à acquérir ou réhabiliter des logements domaniaux ou à la réservation de logements réalisés par des opérateurs sociaux.

Parmi les **opérations d'infrastructure** importantes, on peut signaler :

- pour la **DGA** : la restructuration de la tour A sur le site de Balard, qui doit s'achever fin 2012 (55 millions d'euros d'AE) ;

- pour l'**armée de terre** : l'adaptation des infrastructures pour l'accueil du véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), programme de 103,6 millions d'euros devant s'achever en 2015, le réaménagement des structures abritant les hélicoptères de nouvelle génération de l'armée de terre Tigre et NH90 (267 millions d'euros) ;

- pour l'**armée de l'air** : l'accueil de l'A400M sur la base d'Orléans-Bricy, (170,7 millions d'euros), l'étape 3 de rénovation du système de commandement et de conduite des opérations aériennes (31 millions d'euros) dont la fin est prévue en 2015 ;

- pour la **marine** : l'accueil et le soutien des sous-marins d'attaque (161 millions d'euros), l'accueil des frégates multimissions à Brest et à Toulon (265 millions d'euros) ainsi que la rénovation des réseaux électriques de la base de Brest (90 millions d'euros) ;

- pour l'armée de l'air et la marine, avec l'accueil du **Rafale** : 209 millions d'euros ont d'ores et déjà été dépensés sur un programme devant avoisiner les 500 millions d'euros.

Le financement de ces opérations repose essentiellement sur les ressources exceptionnelles qui alimentent le CAS immobilier. La non-réalisation de ces ventes a contraint le ministère à mobiliser des crédits budgétaires pour faire face aux engagements les plus pressants et elle menace ces programmes sur le moyen terme.

E. LE PARI DU REGROUPEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE A BALARD

1. La décision de principe et les caractéristiques du projet

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministre de la défense a proposé au Président de la République que l'administration centrale du ministère soit regroupée sur le site de Balard dans le 15^{ème} arrondissement de Paris. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a validé cette proposition. Ce projet a pour **objectifs** d'améliorer la **gouvernance** du ministère en mettant fin à une dispersion héritée de l'histoire, de **rationaliser la gestion** des emprises immobilières du ministère de la défense en libérant une ressource foncière importante dans Paris, de **mutualiser** les ressources nécessaires au fonctionnement de l'administration centrale et enfin de réussir un grand **projet architectural** qui marquera Paris et le ministère de la défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

La décision de regrouper les états-majors et les services centraux du ministère de la défense en un lieu unique se prolonge par la mise en œuvre d'un projet de grande envergure comparable à ceux qui ont présidé au transfert des services du ministère de l'Économie à Bercy ou à ceux de l'Équipement à la Grande arche de la Défense. Il s'agit également du plus grand chantier immobilier depuis celui de la Bibliothèque Nationale en 1995. Une équipe de projet a été constituée, sous la forme d'une Délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD), créée par l'arrêté ministériel du 9 octobre 2008 sous la forme d'une structure légère, directement rattachée au ministre.

Le projet comporte **trois volets** : la construction de 140 000 m² de bâtiments neufs, la rénovation de 140 000 m² de bâtiments existants et dans le but de générer des recettes annexes, la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur l'extrémité Ouest.

Le site de Balard comprend deux parcelles. La parcelle Est (8,5 ha), qui héberge actuellement l'état-major de l'armée de l'air, et la parcelle Ouest (8 ha), séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. C'est dans la parcelle Ouest que seront construits des immeubles neufs du ministère de la défense et, notamment, les plus sensibles sur le plan de la sécurité.

La rénovation des deux tours de la Cité de l'Air est d'ores et déjà engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. La Tour F, actuellement en chantier, sera livrée en mars 2012. La Tour A, ancien siège de la DGA, sera livrée en juin 2012. Le projet devra respecter les normes du plan local d'urbanisme, avec notamment un coefficient d'occupation des sols (COS) de 3 et une hauteur maximale de construction de 31 mètres. S'agissant du mobilier, il sera demandé aux candidats de proposer une gamme de création, aussi bien pour les mobiliers standards du personnel, que pour les mobiliers spécifiques des autorités du ministère.

2. L'installation de 9 300 personnes en 2014

Sur le plan fonctionnel, le projet prévoit l'installation à Balard d'environ **10 000 personnes** : le ministre et son cabinet, le secrétaire d'État à la défense et son cabinet, l'état-major des armées, les états-majors des trois armées, la délégation générale pour l'armement, le secrétariat général pour l'administration, les centres opérationnels des armées, l'ensemble des services centraux de la défense. Le projet intègre toutes les facilités nécessaires : centres de restauration, salles de sport, centre de communication et crèches pour les personnels. Cette opération de regroupement n'est pas seulement un projet immobilier ; elle s'accompagne, en particulier, de la réorganisation des systèmes d'information, de renseignement et de commandement.

Les principales implantations qui seront conservées hors de Balard sont l'École militaire, l'hôtel des Invalides, l'hôtel de Brienne, le service de

santé à Vincennes, la DGSE au boulevard Mortier, ainsi que l'hôtel de la Marine place de la Concorde, qui restera propriété de l'État.

CALENDRIER DU PROJET BALARD

2 juin 2009 :	lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	réception des dossiers de candidature
22 septembre 2009 :	remise du dossier de consultation des entreprises (DCE)
24 novembre 2009 :	remise des pré-esquisses architecturales
16 décembre 2009 :	élimination pour chaque candidat de 2 pré-esquisses architecturales
Janvier 2010 à janvier 2011 :	déroulement du dialogue compétitif
17 février 2011 :	choix du titulaire
30 mai 2011 :	signature du contrat
Juin 2011 à février 2012 :	dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
Février 2012 :	début du chantier
Juin - juillet 2014 :	fin du chantier principal
Juillet à décembre 2014 :	prise de possession des immeubles, transfert des personnels
31 décembre 2014 :	fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes.
30 avril 2016 :	fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est ; libération du site de la DGA à Bagneux

Tout éventuel retard se traduirait inévitablement par un maintien prolongé des services dans les actuels locaux et par le paiement des loyers correspondants, ce que le ministère souhaite à tout prix éviter. Cette contrainte bien comprise, les responsables du projet mettent tout en œuvre pour que le calendrier soit respecté. Par rapport au premier calendrier élaboré en 2008, le projet semble avoir pris un retard d'un mois, sans aucune conséquence financière.

3. Une redevance de 150 millions par an jusqu'en 2041

Le projet est mené en partenariat avec un opérateur privé qui sera propriétaire des immeubles et auquel le ministère de la défense versera un loyer. Cette solution a été préférée à une opération strictement patrimoniale qui aurait été beaucoup plus difficile à financer et qui n'aurait pas forcément respecté les délais sur lesquels le partenaire privé s'est engagé de manière contractuelle.

La durée du contrat est fixée à 30 ans : trois ans de conception et réalisation (jusqu'en 2014) et 27 années d'exploitation (2015 à 2041 incluses). Lorsque le partenariat s'achèvera, l'Etat deviendra propriétaire du terrain et des murs sur lequel seront implantés les services du ministère, mais aussi de la parcelle de bureaux et de commerces qui le jouxte. L'État pourrait ainsi récupérer plusieurs milliers de m² pour ses services, si le besoin s'en fait alors sentir, ou percevoir à son tour des loyers. Des clauses spécifiques de maintien

en bon état des lieux et de bon entretien, même au cours des dernières années de l'engagement, sont incluses dans le contrat de partenariat.

Le 17 février dernier, au terme du dialogue compétitif, lancé en juin 2009, les neuf commissions techniques spécialisées réunissant 130 experts désignés pour l'essentiel au sein du ministère, mais également en dehors, ont proposé de retenir l'offre du groupement conduit par Bouygues Construction, classée en première position. Ce classement résultait des notes attribuées aux trois offres sur les 23 critères sous examen. L'offre retenue réunit les avantages d'une qualité architecturale incontestable, du prix le plus bas, d'une adéquation fonctionnelle élevée, et, d'une façon générale, d'une bonne réponse au cahier des charges remis aux candidats par le ministère de la défense.

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances indexées sur vingt-sept années d'exploitation, de 2014 à 2041, actualisé au taux de l'OAT (obligation assimilable du Trésor) à 30 ans, est évalué à 3 500 millions d'euros constants hors taxes. En euros constants (valeur décembre 2010), la redevance annuelle moyenne que devra payer le ministère de la défense de 2014 à 2041 s'élèvera à 130 millions hors taxes et à 150 millions d'euros TTC. Ces chiffres semblent conformes aux prévisions.

La redevance moyenne annuelle TTC se décompose de la manière suivante :

- une redevance immobilière de 54 millions d'euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d'exploitation, de 2014 à 2041 ;

- une redevance « SIC » (systèmes d'information et de communication) de 44 millions d'euros qui couvre l'ensemble des besoins (investissement, financement, exploitation et renouvellement) pour une durée de cinq ans. Cette redevance est ensuite réduite à 29 millions d'euros jusqu'au terme du contrat ;

- une redevance « mobilier » de 6 millions d'euros couvrant l'ensemble des besoins mobiliers (investissement, financement, maintenance et réassort) pendant dix ans. Cette redevance est ensuite réduite à moins d'un million d'euros au-delà, les coûts d'investissement et de financement initiaux ayant été amortis ;

- une redevance « services » de 27 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation et portant sur la restauration, le nettoyage, l'accueil et le filtrage, l'hébergement et divers services (blanchissage, conciergerie, etc.) ;

- une redevance « maintenance » de 20 millions d'euros et une redevance « renouvellement » (Gros entretien, réparation des immeubles) d'une moyenne de 9 millions d'euros versées pendant toute la durée d'exploitation ;

- une redevance « énergie » estimée sur la base des tarifications actuelles à 5,5 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation.

4. La logique économique du projet : un financement assuré par la diminution des dépenses de fonctionnement

Les ressources nécessaires au financement de la redevance toutes taxes comprises, sont censées, dans la durée, être assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :

- des crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien de ses locaux sur les emprises actuelles, y compris Balard (65 millions d'euros par an de 2014 à 2041) ;

- des loyers acquittés par la DGA à Bagneux (16 millions d'euros par an de 2016 à 2041) ;

- des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l'administration centrale (34 millions par an de 2014 à 2041) ;

- des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l'opération (de l'ordre de 70 millions d'euros de 2012 à 2015) ;

- des loyers budgétaires pour Balard (35 millions d'euros par an de 2015 à 2041) ;

- de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées (10 millions d'euros par an de 2014 à 2041).

La logique économique du projet Balard consiste donc à financer ce dernier dans toutes ses composantes (investissement, frais financier, entretien, fonctionnement, services) pour le coût actuel de fonctionnement de l'administration du ministère. Par ailleurs, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2 000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du BTP.

Au plan financier, afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur, un accord a été conclu avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société interlocutrice du ministère de la défense pendant trente ans. En outre, ce projet s'accompagne de la libération d'une quinzaine d'emprises parisiennes dont l'aliénation fournira au ministère de nouvelles recettes exceptionnelles, puisque ces ventes ne sont pas censées financer le projet Balard.

III. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : L'IMPÉRATIF DE LA REDYNAMISATION DES TERRITOIRES ET DE LA PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION HUMAINE

L'action 10 « accompagnement des restructurations » a été créée en 2009. Elle regroupe des crédits concourant à la mise en oeuvre de la réorganisation du ministère de la défense au titre de la déflation des effectifs et de l'évolution de la carte des implantations militaires. Ses dotations prévues pour 2012 progressent de 14,9 % pour atteindre **560,5 millions d'euros** en crédits de paiement. Le processus de restructurations a cependant atteint un palier qui explique la diminution de 22,9 % des autorisations d'engagement (**548,6 millions d'euros** en 2012).

Cette action se subdivise en trois sous-actions.

A. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES RESTRUCTURATIONS

La première sous-action regroupe les crédits de titre 2 dédiés aux mesures d'aide au départ et à la mobilité du personnel civil, ainsi que les crédits hors titre 2 complétant plus spécifiquement la politique d'accompagnement des ressources humaines. Concrètement, il s'agit du financement des indemnités de départ volontaire (IDV), des primes de restructuration, de l'indemnité de conversion, de l'aide à la mobilité du conjoint, de l'indemnité temporaire de mobilité ainsi que du complément indemnitaire compensant la perte de rémunération de certains fonctionnaires qui, ayant occupé des emplois particuliers, réintègrent leur corps d'origine à la suite d'une opération de restructuration. L'ensemble de ces dispositions se veut particulièrement incitatif pour les ouvriers de l'État.

Les mesures d'aide au départ et à la mobilité ont été surconsommées : 109 millions d'euros en 2010 au lieu des 59 inscrits en loi de finances initiale et 124 millions d'euros en 2011 au lieu des 95 votés, pour 8 000 agents bénéficiaires. En conséquence, le budget pour 2012 stabilise la dotation à 109 millions d'euros mais pour une cible réduite à 6 000 agents.

Il s'y ajoute des mesures d'action sociale (huit millions d'euros en 2012) portant sur l'aide au logement, des crédits de formation dédiés aux personnels frappés par une mesure de restructuration (1,97 million d'euros en 2012 au lieu de 2,2 millions d'euros en raison d'une sous-consommation des crédits en 2011), ainsi que des mesures de reconversion et de réorientation professionnelles (3,8 millions d'euros contre près de sept millions d'euros en 2011 du fait d'une sous-consommation marquée). Le coût moyen d'une formation est évalué à 4 200 euros.

Entendu par la commission, M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense a souligné que le ministère était extrêmement attentif à la dimension humaine des restructurations et qu'il s'attache à ce que l'intégralité des agents soit aidée à trouver une solution

positive. Il a estimé que tel a été le cas en 2009 et 2010 tout en signalant que pour 2011, 30 % des cas restent encore à régler, ce qui s'explique par la raréfaction des possibilités de reclassement du personnel dans des structures de défense susceptibles de les accueillir.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU PLAN DE STATIONNEMENT

La sous-action 2 finance les investissements liés à la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement, y compris les mesures de dépollution préalables à des cessions. En 2010, 547 millions d'euros d'AE et 268 millions d'euros de CP avaient été programmés : ils n'ont été que partiellement consommés, à hauteur de 393 millions d'euros pour les AE et 117,9 millions d'euros pour les CP. Le ministère explique ce phénomène par le retard pris sur certaines opérations ainsi que par une conjoncture favorable dans le secteur du bâtiment qui aurait permis de tirer les prix vers le bas.

Les crédits inscrits en 2011 (523,8 millions d'euros d'AE et 326,8 millions d'euros de CP) semblent devoir connaître la même sous-consommation. Au 30 juin 2011, seuls 126,5 millions d'euros d'AE et 86,8 millions d'euros de CP avaient été consommés. Ces reports risquent d'entraîner une surconsommation de CP dans les prochaines années.

C. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE DES RESTRUCTURATIONS

La sous-action 3 regroupe les subventions du fonds de restructuration de la défense (FRED), allouées selon les directives de la délégation aux restructurations. Elle finance les contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) et, à travers ces derniers, les projets prioritaires des territoires destinés à assurer revitalisation économique. Ils relèvent d'une contractualisation au niveau local, sous l'animation et la coordination des préfets de région et de département.

Pour la période 2009-2015, une enveloppe de 320 millions d'euros y est consacrée, dont 20 millions d'euros pour l'Outre-mer. Elle sera prise en charge pour deux tiers par le FRED et pour le tiers restant par le fonds national d'aménagement du territoire.

En métropole, 225 millions d'euros ont été inscrits en faveur des contrats de redynamisation de site de défense (CRSD). Cela concerne les zones de fermeture où les bassins d'emploi étaient déjà en difficulté. S'y ajoutent 75 millions d'euros au titre des plans locaux de redynamisation (PLR) pour les communes touchées par un nombre significatif de départs mais dont le bassin d'emploi se porte mieux. Pour 2012, 62 millions d'euros d'AE et 43 millions d'euros de CP sont prévus à cet effet.

**Accompagnement économique des restructurations » : consommations des crédits
en 2010, prévisions de consommations pour 2011 et perspectives pour 2012**

	Exécution 2010		LFI 2011		Prévisions 2011		PLF 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>en millions d'euros</i>								
Action 3		2,72		2,7		2,71		2,64
Action 10	16,34	3,89	65,2	38,4	57,17	23,42	62,35	40,39
Diagnostics territoriaux	0,81	0,5	0,8	1	0,8	0,59	1	1
CRSD - PLR	8,65	0,7	59,4	27,4	36,22	10,28	56,07	28,42
Commission nationale-Forums	4,56	1,09	4	4,7	16,8	8,17	3	5,9
Pôles de compétitivité	0	1,5	0	2,6	2,1	1,8	2	2,59
CPER (2007-2013)	2,32	0,1	1	2,7	1,25	2,58	0,28	2,48
TOTAL	16,34	6,61	65,2	41,1	57,17	26,13	62,35	43,03

Pour la partie relevant du ministère de la défense, le dispositif d'accompagnement territorial comporte deux mesures principales :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)** pour les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois et qui connaissent une grande fragilité économique (225 millions d'euros sur la période 2009-2015) ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)** pilotés par les préfets en lien étroit avec les collectivités territoriales (75 millions d'euros).

Au 30 juin 2011, douze CRSD et huit PLR ont été signés, pour un montant de 72 millions d'euros au titre du FRED. Les réponses au questionnaire budgétaire fournissent le relevé détaillé suivant :

- contrats de redynamisation de site de défense conclus : Givet (Ardennes), Arras (Pas-de-Calais), Barcelonnette (Alpes-de-Haute-Provence), Sourdun (Seine et Marne), Briançon (Hautes-Alpes) en 2009 ; Langres (Haute-Marne), Chateauroux-Déols (Indre), Metz (Moselle) en 2010 ; Cambrai (Nord), Joigny (Yonne), Limoges (Haute-Vienne) ;

- plans locaux de redynamisation : de la Nièvre (Château-Chinon), de l'Oise (Compiègne), en 2010 ; de la Creuse (La Courtine), des Landes (Dax), de la Moselle (Bitche), du Gard (Nîmes-Garons) et de la Manche (Cherbourg).

S'ajoute à cette liste la signature, le 8 juillet 2011, du plan local de redynamisation du Nord (Valenciennes) pour un montant (FRED) de 2 millions d'euros et, le 18 juillet 2011, d'un contrat de développement économique du bassin de Commercy pour un montant de 8,45 millions d'euros.

Enfin, dans le cadre du CRSD Martinique, et conformément à la décision du Premier ministre en date du 6 juillet 2011, le FRED contribue pour 0,945 million d'euros à l'opération dite de durcissement du dépôt de munitions de la ZAC de l'Etang Z'Abriocot située sur la ville de Fort de France.

Sur les 62,35 millions d'euros d'AE prévus par le PLF 2012, 61,35 millions d'euros seront destinés aux entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités, et 1 million d'euros à des diagnostics territoriaux. Ces crédits seront principalement engagés dans le cadre des CRSD et des PLR.

IV. PROMOUVOIR L'IMAGE DE LA DÉFENSE ET LA RATIONALISATION DE LA GESTION DE SON MINISTÈRE TOUT EN AMÉLIORANT LES CONDITIONS DE VIE DE SES PERSONNELS

A. LA DIRECTION, LE CONTRÔLE ET LA GESTION CENTRALE

Les trois premières actions du programme 212 concernent plus spécifiquement l'administration centrale.

67 millions d'euros (+0,4 %) sont prévus en 2012 pour financer l'**action 1 « Direction et pilotage »** du programme 212. Cette dernière regroupe les crédits et les effectifs des cabinets du ministre de la défense et du secrétaire d'État aux anciens combattants ainsi que des organismes qui leur sont rattachés. Cette action regroupe en outre divers moyens alloués à l'activité nucléaire militaire : gendarmerie de la sécurité des installations nucléaires, délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités intéressant la défense. À compter de 2012, cette action inclut également la subvention versée au commissariat à l'énergie atomique (CEA) en contrepartie de son soutien à la direction déléguée du contrôle gouvernemental.

Acteur essentiel du processus de réforme du ministère, le **contrôle général des armées (CGA)** assiste le ministre de la défense et des anciens combattants pour la gestion de son ministère en vérifiant, dans tous les organismes soumis à son autorité ou à sa tutelle, l'observation des lois, règlements et instructions ministérielles ainsi que l'opportunité des décisions et l'efficacité des résultats au regard des objectifs fixés et du bon emploi des deniers publics. L'effectif moyen du contrôle général des armées avoisine 81 emplois et 90 agents civils de tous statuts ainsi qu'une quarantaine de militaires lui sont également affectés. Hors titre 2, les autorisations d'engagement allouées au CGA pour 2012 s'élèvent à 1,2 million d'euros et les crédits de paiement à 0,9 million d'euros, ce qui correspond à une stagnation par rapport à 2011.

458,5 millions d'euros en AE et 516,1 millions d'euros en CP (en augmentation de 7,5 % et 5,8 % par rapport à 2011) sont alloués à l'**action 3 « Gestion centrale et organismes extérieurs »**. Elle regroupe les effectifs des centres ministériels de gestion, créés en janvier 2010, finance les services centraux du ministère, le marché d'externalisation des véhicules de gamme commerciale du ministère, ainsi que la subvention pour charge de service public du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM).

Cette action intègre également les crédits de la compensatrice SNCF des militaires, qui inclut celle des gendarmes à compter de 2012 (pour 59,9 millions d'euros). Dans ses négociations avec la SNCF pour le marché 2012-2016, le ministère s'efforce de limiter les coûts du dispositif, dont le montant global devrait atteindre l'année prochaine 185 à 189 millions d'euros. On y trouve également les crédits relatifs au contrat de partenariat public-privé (PPP) dit «Balard », relatif au regroupement des sites franciliens du ministère. L'action 3 a bénéficié à ce titre de transferts des programmes 146 et 144. Pour 2012, **l'augmentation de la dotation résulte principalement de la prise en compte des crédits du PPP Balard**, pour 20,76 millions d'euros en AE et 22,48 millions d'euros en CP.

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

L'**action** « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » (SIAG) relevait, avant 2010, du secrétariat général pour l'administration (SGA). Depuis, elle a été rebaptisée « **Système d'information et de communication** » (SIC) et dépend de la direction générale du même nom.

Cette action finance les systèmes d'information utiles au fonctionnement opérationnel des armées, à savoir principalement les SIAG et les systèmes d'information logistique, y compris, depuis 2010, le volet systèmes d'information du regroupement des états-majors et des services centraux sur le site de Balard à Paris (projet SIMBAD).

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élèveront à **115,52 millions d'euros, en hausse de 4 % par rapport à l'exercice précédent.**

Un tout récent rapport d'enquête de la Cour des comptes constate les **gains de productivité** réalisés dans ce domaine ainsi que la réduction du nombre d'applications informatiques, ce qui, par contraste, souligne l'ampleur des redondances auxquels avaient conduit d'une part, l'absence de politique interarmées des SIC, d'autre part, les cloisonnements de la gouvernance des systèmes d'information.

Extrait du rapport d'enquête de la Cour des comptes sur les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense (élaboré sur le fondement de l'article 58-2 de la loi et publié en octobre 2011).

Par rapport aux objectifs, non étayés et irréalistes, fixés par le ministre de la défense au DGSIC en 2009, visant à obtenir une réduction des coûts de 20 % à 30 % des dépenses allouées aux SIC à l'horizon 2015, la réduction de la dépense apparaît plus modeste, globalement de l'ordre de 5,7 %, mais elle est importante sur des périmètres comme le fonctionnement courant de la DIRISI.

La réalisation de ces gains de productivité repose sur d'importants chantiers, en cours, de rationalisation technique. On relève au premier chef une démarche de réduction du nombre d'applications par fonction pour les SIAG et une politique de convergence pour les SIOC, qui constitue le principal acquis de la nouvelle gouvernance des SIC. L'ampleur du mouvement de réduction des applications à l'horizon 2014 tend à souligner, par contraste, l'importance des redondances auxquels avaient conduit, d'une part, l'absence de politique interarmées des SIC, d'autre part, les cloisonnements de la gouvernance des systèmes d'information.

La réduction du nombre de serveurs liés aux applications locales et au socle technique commun dans des proportions considérables (passage de 12 000 serveurs à 2 920 en quatre ans) suppose une maîtrise d'ouvrage renforcée avec les projets menés parallèlement en matière de réseaux. Par rapport à une dépense annuelle de 72 millions d'euros par an, le projet devrait induire des économies d'environ 60 millions d'euros par an. Sa réussite demande que le nombre d'applications installées sur les serveurs soit aussi considérablement réduit, faute de quoi l'impact favorable lié à la réduction du nombre de machines pourrait être atténué par l'importance des coûts de licence.

Le projet de centres de services porté par la DIRISI vise à centraliser l'assistance aux utilisateurs et à atteindre un taux de 60 % de résolution à distance des incidents techniques. Cette logique de centralisation, conforme aux bonnes pratiques informatiques, n'est pas celle prévue initialement avec les bases de défense. Les implantations territoriales devraient être considérablement resserrées et les effectifs correspondants considérablement réduits.

Dans une perspective de plus long terme, le ministère de la défense a engagé une démarche de recentrage sur son « coeur de métier », qui l'a conduit à définir un « noyau dur » en matière de SIC. Cette démarche n'a pas conduit à une ventilation des effectifs entre capacités à maintenir en interne et capacités susceptibles d'être externalisées. Au demeurant, il apparaît souhaitable au ministère de la défense de maintenir un opérateur interne de confiance en matière de SIC. L'analyse des expériences des ministères de la défense allemand et britannique, ainsi que celle de grandes entreprises françaises l'a conduit à établir un recueil de bonnes pratiques reprises dans l'étude en cours sur l'externalisation de la bureautique. Ce projet concerne entre 1 300 et 1 500 ETP pour 220 000 postes de travail. L'évaluation préalable devrait être présentée au ministre à l'automne 2011 avec un aboutissement du projet éventuel en 2015.

C. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Cette action vise à améliorer les conditions de vie professionnelle et personnelle des agents militaires et civils du ministère de la défense et de leurs familles. À cette fin, elle organise des prestations individuelles et collectives, en complément des dispositifs de droit commun propres à la fonction publique. Cette action sociale complémentaire se justifie d'abord par les obligations de disponibilité et de mobilité géographique spécifiques aux métiers de la défense. Elle prend également en considération les risques liés aux opérations extérieures ainsi que les exigences de solidarité à l'égard de ressortissants en situation difficile. Les aides s'adressent aux personnels en

activité, aux conjoints et aux enfants ainsi qu'aux retraités, aux veuves et aux orphelins.

Les crédits de l'action 6 « Accompagnement de la politique des ressources humaines » prévus pour 2012 s'élèvent à 505,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 397,1 millions d'euros en 2011, **soit une hausse de 27,2 %**. Fait notable, cette progression prolonge celles des deux exercices précédents (+15 % en 2010, +9,3 % en 2011), alors que les effectifs de la mission défense diminuent.

Ces moyens financent l'action sociale (97,03 millions d'euros), la formation du personnel civil (9,03 millions d'euros), l'accompagnement et le reclassement professionnel du personnel militaire (74,84 millions d'euros), l'allocation de cessation anticipée d'activité liée à l'amiante (93,90 millions d'euros) et l'indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles (56,50 millions d'euros). Cette action porte également sur l'indemnisation du chômage des anciens ressortissants du ministère de la défense (le personnel militaire pour 98,57 millions d'euros et le personnel civil hors restructurations pour 3,56 millions d'euros) dont la gestion est transférée à Pôle Emploi. En contrepartie de ses prestations, Pôle Emploi sera remboursé des coûts engagés pour l'exécution de sa mission au profit du ministère, à hauteur de 1,85 million d'euros. Par ailleurs, une convention pluriannuelle couvrant la période 2010-2012, signée avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPH), permettra de poursuivre une politique volontariste d'intégration et de maintien dans l'emploi des intéressés.

Quatre **mesures nouvelles** financées par le budget de la sous-action « Action sociale », (qui s'élève à 170 millions d'euros dont 73 millions d'euros de rémunérations et charges sociales ainsi que 97 millions d'euros de dépenses de fonctionnement) sont à signaler :

- deux millions d'euros supplémentaires sont alloués à la politique de la petite enfance, l'objectif étant de **proposer dans chaque base de défense une solution de garde d'enfants**. Ces crédits seront partagés entre un soutien aux crèches de l'IGeSA (l'institut de gestion social des armées), pour 1,5 million d'euros, et la passation de marchés publics de réservations de berceaux pour 0,5 million d'euros ;

- 2,4 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à la passation du marché de **prévention contre les « risques psycho-sociaux »** dans le cadre du plan de transformation du ministère de la défense et des anciens combattants ;

- deux millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la **protection sociale complémentaire** des personnels militaires ;

- un million d'euros supplémentaires financent le marché de **soutien psychologique en faveur des familles de militaires déployés en opération extérieure sur le théâtre afghan** ;

Par mesure d'économie budgétaire, les crédits dévolus à l'accompagnement social des restructurations sont réduits de 4,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011 afin d'ajuster la ressource aux besoins effectifs.

Le plafond d'emploi de l'Action sociale s'établit en 2012 à 1 151 agents (dont 1 074 civils et 77 militaires) : il diminue de 98 postes. Dans le cadre de la rationalisation du ministère de la défense, le réseau de l'action sociale évolue avec la création d'entités à vocation interarmées. Les directions régionales seront remplacées par des pôles ministériels d'action sociale (PMAS). Le nombre des travailleurs sociaux (assistants et conseillers de service social) devrait être maintenu tout au long du processus de restructuration, les suppressions de postes ne concernant que les emplois administratifs de la chaîne sociale.

L'**Institut de gestion sociale des armées (IGeSA)** constitue un acteur essentiel de la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense et des anciens combattants. Les missions qu'il est amené à remplir se divisent en trois catégories : la gestion des établissements sociaux (centres de vacances, établissements familiaux, crèches, maisons d'enfants), l'instruction et le paiement de prestations sociales pour le compte du ministère (prêts et secours, aide ménagère à domicile, aide à l'éducation, etc.) et l'accompagnement social des restructurations visant à aider les agents à financer leur nouveau logement, soit sous la forme d'une aide à la location, soit pour accéder à la propriété.

En 2012, les crédits versés à l'IGeSA devaient diminuer de 11,6 % (59,8 millions d'euros contre 67,6 en 2011 et 70,2 en 2010) en raison d'un ajustement des crédits consacrés à l'accompagnement social des restructurations, résultant de la révision des besoins estimés. Il a ainsi été décidé d'en redéployer une partie (4 millions d'euros) au profit du dispositif d'aide au départ des forces françaises basée outre-mer et à l'étranger, tout en réalisant une économie de 4,3 millions d'euros.

Il convient de rappeler que les crédits relatifs à l'accompagnement de la politique des ressources humaines sont positionnés à la fois dans l'action 6 et dans la sous-action 1 « **Accompagnement social des restructurations** » de l'action 10. Cette dernière regroupe **115 millions d'euros** de crédits de titre 2 relatif au plan d'accompagnement des restructurations (PAR) pour le personnel civil (109 millions d'euros) et au dispositif d'aide au départ (DAD) du personnel de recrutement local en Polynésie française, au Sénégal et à Djibouti (6 millions d'euros). La dotation prévue pour 2012 est en hausse de 13,6 millions d'euros par rapport à 2011. Les postes de dépenses en augmentation sont les aides à la mobilité (+3,6 millions d'euros) et les indemnités chômage (+16,6 millions d'euros).

Cette sous-action regroupe également les crédits de titre 3 à hauteur de 10 millions d'euros destinés au financement :

- d'aides sociales au logement en faveur du personnel civil et militaire affectés par une restructuration (3,75 millions d'euros) ;
- de prestations d'orientation, d'accompagnement et de formation professionnelle en faveur des militaires en reconversion (3,32 millions d'euros) ;
- de formations d'adaptation au nouvel emploi et de réorientation vers le secteur privé au profit du personnel civil (2,47 millions d'euros) ;
- et des frais de gestion versés à Pôle Emploi (0,54 million d'euros).

Les crédits destinés à l'indemnisation des ouvriers de l'État et de certains agents contractuels du ministère de la défense, **victimes d'accidents du travail, d'accidents de trajet, de maladies professionnelles ou victimes de l'amiante** sont regroupés au sein du programme 212 dans la sous-action 6-2 « Autres politiques de ressources humaines ». Les indemnisations sont servies sous forme de rentes ou de capitaux. Elles sont calculées en fonction du taux d'incapacité permanente partielle (IPP) déterminé en tenant compte du handicap de chaque victime ou fixées par des textes réglementaires. En cas de faute inexcusable de l'employeur, les indemnisations font l'objet d'une majoration.

Par ailleurs, le bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité est ouvert au personnel ayant exercé des fonctions dans des locaux exposés à l'amiante ou reconnu atteint de maladie professionnelle liée à l'amiante. Le montant de l'allocation versée aux bénéficiaires est égal à 65 % de la moyenne des rémunérations brutes perçues par l'agent pendant les 12 derniers mois de son activité et les retenues pour pension sont à la charge exclusive de l'employeur, y compris celles au titre de la retraite additionnelle pour les fonctionnaires. La diminution du nombre de bénéficiaires constatée en 2010 (-4,34 %) semble se poursuivre en 2011. Cependant, cette évolution est compensée par le surcoût lié à l'augmentation (3 % en 2011) du taux de cotisation « pensions » des ouvriers de l'État, qui constituent la population prédominante du dispositif.

D. LE PATRIMOINE CULTUREL

69,2 millions d'euros d'AE sont consacrés par le projet de loi de finances pour 2012 à cette action qui vise à sensibiliser le public à la culture militaire et à mettre en valeur le patrimoine du ministère. Cette action se décline en deux sous-actions.

La première, qui s'intitule « action culturelle et mise en valeur du patrimoine » regroupe les moyens dédiés à la valorisation des archives, des bibliothèques et des musées. L'année 2012 verra notamment le lancement de

la rénovation du musée de l'air et de l'espace du Bourget, ainsi que la poursuite de la modernisation du musée de l'armée aux Invalides dans le cadre du programme ATHENA.

Le ministre de la défense avait conclu des **contrats d'objectifs et de moyens** au début de l'année 2009 avec les trois musées ayant le statut d'établissements publics et placés sous sa tutelle : le musée de l'armée, le musée national de la marine ainsi que le musée de l'air et de l'espace. La négociation pour la période 2012-2014 de nouveaux contrats ayant pour objet de préciser la stratégie de développement et de gestion des musées est en cours.

Né en 1905 de la fusion du musée d'artillerie et du musée historique de l'armée, le **musée de l'armée** est implanté au cœur de l'hôtel national des Invalides. Il a pour mission, conformément aux dispositions réglementaires du code de la défense, de développer l'esprit de défense ainsi que le goût de l'histoire militaire, de contribuer à l'éveil des vocations et, bien entendu, d'assurer la conservation, la présentation et l'enrichissement des collections.

Le musée de l'armée disposera en 2012 de 167 agents, contre 169 en 2010 et 2011, en vertu de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. 9,3 millions d'euros de crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012, dont 6,2 millions d'euros pour son fonctionnement. 21,7 millions d'euros sont attendus en 2011 au titre des recettes liées à l'offre culturelle du musée.

Le **musée national de la marine** comporte un échelon central implanté depuis 1943 au Palais de Chaillot à Paris, ainsi que cinq annexes portuaires situées à Brest, Port-Louis, Rochefort et Toulon. En 2012, le musée disposera de 106 emplois et de 8,2 millions d'euros, dont la moitié pour son fonctionnement. Les recettes liées à l'offre culturelle du musée (visites des collections permanentes et temporaires, boutique, location d'espaces, publications de catalogues d'exposition, recherche de mécénat) doivent s'élever à 8,8 millions d'euros pour 2011.

Le **musée de l'air et de l'espace**, implanté dans l'ancienne aérogare du Bourget depuis 1986, disposera en 2012 de 106 agents, nombre inchangé depuis 2009. 8,9 millions d'euros ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012, dont 4,1 millions d'euros pour son fonctionnement. Ses ressources propres sont évaluées à 9,1 millions d'euros en 2011.

En ce qui concerne le financement des musées, la subvention interministérielle versée pour compenser la gratuité accordée aux jeunes de moins de 25 ans n'est pas réévaluée alors que l'augmentation de la fréquentation qu'elle a permise accroît les dépenses de fonctionnement.

La seconde sous-action, intitulée « gestion et communication des archives historiques de la Défense » regroupe les moyens du service historique de la défense (SHD). Le bureau central des archives administratives militaires lui est transféré à compter du 1^{er} janvier 2012. Dans un contexte budgétaire contraint, le SHD poursuit sa modernisation, alliant un travail préventif de conservation avec, par exemple, l'exploitation d'un nouveau site de stockage. L'évolution des ressources de cette sous-action fait apparaître une

augmentation de dix millions d'euros des rémunérations et charges sociales pour atteindre 37,3 millions d'euros en 2012 tandis que les crédits d'investissements se stabilisent à moins de cinq millions d'euros.

E. LA COMMUNICATION

Pilotée par la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD) qui exerce sa tutelle sur l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), cette action a pour objet de **maintenir le lien entre l'armée et la Nation** ainsi que de **faire face aux situations de crises**. Chaque armée dispose en outre de moyens de communication propres.

Ses effectifs décroissent régulièrement, de 193 ETPT en 2008 à 168 en 2011, soit 11 ETPT de moins que le plafond ministériel d'emplois autorisé fixé à 172 ETPT en 2012, contre 179 en 2011.

Hors titre 2, les crédits de communication inscrits en 2012 s'élèvent à 27,5 millions d'euros d'AE et de CP, dont un peu plus de huit millions d'euros de fonctionnement. Les principales mesures pour 2012 concernent la participation du ministère de la défense à des salons (de l'éducation, Eurosatory et Euronaval). Dans son plan stratégique pour 2011, la DICoD a orienté son activité selon trois axes stratégiques : le soutien à l'engagement des forces en opération, la prise en compte des attentes et préoccupations des Français en matière de défense et la modernisation de la communication du ministère, y compris en matière de campagnes de recrutement. La DICoD s'investit par exemple dans les nouveaux médias sociaux afin de toucher un public jeune.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la Mission Défense : programme 212 « soutien de la politique de la défense » lors de sa réunion du 23 novembre 2011.

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur - Je voudrais rappeler d'emblée ma conviction de la nécessité des mutations en cours et, comme vous le savez, j'ai été associé à la définition des grandes orientations de notre politique de défense.

En vous présentant ce budget pour 2012, je m'attacherai cependant à souligner les efforts destinés à limiter les inconvénients de ces transformations. Dans le cadre de nos auditions, nous avons entendu des propos rassurants à ce sujet, notamment de la part du secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense. Il a d'abord manifesté l'intention de privilégier une démarche pragmatique en matière de cessions d'emprises aux collectivités territoriales : cette méthode consiste à tenir compte des difficultés rencontrées dans le passé et à prendre des mesures concrètes comme celle du gardiennage des locaux inoccupés pour éviter les dégradations accélérées et les coûteuses remises en état. Je vous suggère également de marquer notre extrême vigilance à l'égard de la dimension humaine des restructurations. Je me félicite que M. Jean-Paul Bodin ait réaffirmé l'engagement du ministère de la Défense à procéder au suivi personnalisé et attentif qui doit permettre à l'intégralité des agents de trouver une solution positive.

Voici les principales observations que je tire de l'analyse du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » qui est le reflet budgétaire des mutations en cours.

Ce qui frappe d'emblée, c'est la chute en 2012 des autorisations d'engagement par rapport à 2011 : - 21,1 % avec 3,4 milliards d'euros contre 4,4 en 2011. L'évolution des crédits de paiements suit une pente moins heurtée et progresse de 4 % (3,1 milliards d'euros en 2012). Techniquement, je rappelle que ce programme 212 connaît un déséquilibre structurel entre les autorisations d'engagements et les crédits de paiement. L'explication réside pour l'essentiel dans la politique immobilière, qui représente près de la moitié des dotations de ce programme et qui engage des programmes d'infrastructures dont le financement est ensuite étalé dans le temps. La chute constatée en 2012 s'interprète donc comme un retour à la normale après la hausse ponctuelle des AE consacrées en 2011 au lancement de l'opération Balard (plus de 900 millions d'euros). A cette explication traditionnelle s'ajoute le fait que seule une part résiduelle des dépenses immobilières est financée par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » en raison de l'insuffisance des cessions d'emprises parisiennes attendues depuis 2009 et qui ne devraient être réalisées qu'en 2013.

Dans sa totalité, ce programme 212 comprend neuf actions : les crédits liés à la politique immobilière (47 % des crédits de paiement du programme) et aux restructurations (16 %) en constituent les deux principaux piliers. Jean-Paul Bodin a également eu raison de souligner, lors de son audition, les deux principales priorités qui s'expriment dans l'allocation des crédits budgétaires : le premier enjeu majeur est

d'accompagner les restructurations territoriales et le second consiste pour le SGA à rationaliser sa propre organisation.

Les crédits de paiement du titre 5 consacrés à l'investissement se stabilisent en 2012 à un haut niveau (1 milliard d'euros).

Je laisse, par ailleurs, le soin à Mme Michèle Demessine de commenter la progression de 13,7 % des dépenses de rémunération et charges sociales du titre 2 (1,17 milliard d'euros en 2012). Je rappelle que la tendance générale est bien la baisse des effectifs de la Défense mais que l'évolution du périmètre du programme 212, liée à la réorganisation des services, se traduit par des transferts entrants d'emplois supérieurs aux transferts sortants, ce qui explique cette hausse.

Je rappelle que le premier « rabet » adopté par l'Assemblée nationale se traduit par une minoration de 0,9 % des autorisations d'engagement et de 1,42 % des crédits de paiement du programme 212. Ce sont d'abord les crédits dédiés aux opérations d'infrastructures qui sont diminués (de 30 millions d'euros en AE et de 34 millions d'euros en CP). Il s'agit de décaler dans le temps des opérations et non de les abandonner. D'autre part, le ministère nous a rassurés à propos de la diminution de 10 millions d'euros des CP destinés au Fonds pour les restructurations de la défense (FRED). Il s'agit de « jouer » sur le décalage entre la signature des contrats et les décaissements et je propose de demander en séance publique au Gouvernement de garantir que le « rabet » ne portera pas atteinte au plan de financement économique des restructurations (dont 213 millions d'euros sont financés par le FRED).

Quelques indications sur le financement des dépenses immobilières et d'infrastructure par des recettes exceptionnelles plus faibles que prévu et des économies de fonctionnement, qui seront, je l'espère, au rendez-vous.

La fragilité des prévisions de recettes issues des cessions immobilières a été soulignée avec pertinence et conviction par notre collègue Didier Boulaud dès 2009, puis en 2010.

Où en est-on aujourd'hui en matière d'encaissements et de prévisions de recettes immobilières ?

Les encaissements se sont chiffrés en 2009 à 65 millions d'euros dont 50 millions d'euros au titre d'emprises situées en province et, en 2010, à 102 millions d'euros dont 88 millions au titre d'emprises régionales. Pour 2011, de nombreux chiffres circulent, mais je m'en tiens aux précisions apportées par le SGA. Les encaissements avoisineront vraisemblablement 120 millions d'euros et non pas 160 ; en revanche, les prévisions pour 2012 qui avaient été fixées à 163 millions d'euros sont réévaluées à 181 millions d'euros. Il s'agit tout simplement du décalage de la vente de la caserne de Reuil qui devrait être finalisé début d'année 2012.

À Paris, le regroupement des administrations centrales à Balard doit libérer fin 2014 des emprises de grande valeur. En 2013, le montant prévisionnel des cessions est évalué à 672 millions d'euros avec la vente, d'un certain nombre d'emprises parisiennes comprenant l'Îlot St Germain, l'Hôtel de l'Artillerie l'Hôtel du Génie, l'Abbaye de Penthemont, l'Hôtel de Penthemont et la caserne de la Pépinière.

Ces biens seront vendus séparément, en fonction de la date de leur libération, ce qui évitera au ministère de la Défense d'avoir à régler des loyers.

Un seul constat final sur ce point : en dépit de toutes les critiques qu'on peut lui adresser, ce processus de cession pourrait finalement aboutir à vendre de l'immobilier parisien dans une conjoncture favorable.

S'agissant des ventes d'emprises régionales, l'analyse la plus utile, à mon sens, consiste à déterminer le meilleur point d'équilibre entre l'intérêt de l'Etat et celui des collectivités territoriales.

Je rappelle que la moitié des emprises cessibles est éligible au dispositif de cession à l'euro symbolique, assorti de la clause de retour à meilleure fortune, prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2009. C'est un progrès considérable par rapport à la situation que nous avons connue dans le passé. A ma demande, on nous a communiqué le bilan détaillé de l'application de ce dispositif au 20 octobre 2010 : il en résulte que depuis 2009, 43 emprises d'une valeur estimée à 92,3 millions d'euros (16,1 millions en 2009, 24,5 en 2010 et 51,6 en 2011) ont été cédées à l'euro symbolique, principalement à des communes éligibles au dispositif et dont les moyens financiers sont extrêmement limités.

La première priorité, à la fois pour l'Etat et les collectivités territoriales est d'éviter de laisser s'installer des zones de « friches militaires » qui s'accompagnent trop souvent d'une dégradation très rapide des immeubles et donnent lieu à de regrettables épisodes de pillages. Cela permet à l'Etat de réaliser des économies en termes de coûts d'entretien et aux collectivités territoriales de participer à la mise en œuvre de projets susceptibles de générer de nouvelles recettes pour l'Etat.

Une brève remarque sur le projet du regroupement de l'administration centrale à Balard qui donne lieu à de très nombreux échanges d'arguments contradictoires et, parfois, à des polémiques. Il s'agit d'une expérience à la fois importante et inédite d'installation de 9 300 personnels en 2014 sur un site nouveau dont la construction, l'acquisition et le fonctionnement, dans toutes ses composantes, seront couverts par une redevance de 150 millions par an jusqu'en 2041. Elle sera versée à un opérateur qui a remporté un marché public sans qu'aucun de ses concurrents ne conteste la régularité de la procédure, ce qui constitue à tout le moins un indice du sérieux de cette opération.

Un certain nombre de critiques portent sur l'aspect financier de ce projet et le Gouvernement me semble avoir, en toute clarté, présenté la décomposition exacte de cette redevance. A mon sens, la raison qui justifie que ce pari vaut d'être pris est de nature plus économique que financière : Balard sera payé pour une somme correspondant au coût actuel de fonctionnement de l'administration du ministère, et par ailleurs, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2 000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du BTP.

Un mot, enfin, sur le sort de l'hôtel de la Marine. Comme vous le savez, le ministère de la Défense avait envisagé 300 millions d'euros de recettes supplémentaires en ayant recours non pas à une vente mais à un dispositif de bail à long terme mais il a, compte tenu des polémiques suscitées par cette opération, très vite ramené ses prévisions de recettes de 300 à 60 millions d'euros puis, plus

récemment, à « epsilon » : aujourd'hui, « nous sommes en phase d'incertitude » a précisé le SGA lors de son audition.

Il me semble opportun de saluer les perspectives d'affectation de ce monument exceptionnel tracées par la commission de réflexion sur l'avenir de l'hôtel de la Marine présidée par Valéry Giscard d'Estaing. A partir d'une analyse de la vocation historique et architecturale de l'hôtel de la Marine, cette commission propose d'en faire un trait d'union entre, d'une part le Louvre, l'Orangerie, le Musée d'Orsay, le Jeu de Paume et d'autre part le Grand et le Petit Palais et autres grands musées de la rive droite. Une telle orientation ne peut que rendre Paris encore plus attractif, mais l'essentiel, du point de vue de notre commission, est la préservation du lien de ce bâtiment avec la marine.

Plusieurs questions méritent à mon sens d'être posées et de faire l'objet d'un suivi attentif. Elles portent, tout d'abord, sur les modalités juridiques du dispositif de préfiguration. Dans la phase de lancement, la mise en place d'un établissement public est envisageable, suivie, dans un second temps, de celle d'une société publique de capitaux dont il reste à déterminer l'actionnariat, le rôle que pourrait y jouer la Caisse des Dépôts et Consignations et les modalités de gouvernance.

On peut également se demander si la gestion immobilière de l'hôtel de la Marine sera filialisée et si les travaux, puis le fonctionnement courant, pourront être financés par des cessions domaniales des futurs occupants - comme la Cour des comptes, par des produits de baux commerciaux ou de locations de bureaux. On peut enfin se demander quelle sera la contribution du mécénat d'entreprise à cette opération.

Il s'agit là de questions très concrètes auxquelles les réponses seront déterminantes pour la réussite de ce projet.

Mme Michelle Demessine, co-rapporteur - Le 9 novembre 2011, et pour la première fois, semble-t-il, notre commission a entendu les représentants des syndicats des personnels civils de la défense à l'occasion de l'examen d'un projet de loi de finances. Je tiens à souligner cet événement très positif et la richesse des échanges auquel il a donné lieu. A l'évidence, il faudrait multiplier le nombre de telles auditions car de très nombreux points restent à approfondir, mais, en deux heures, les syndicats sont parvenus à nous faire entrevoir l'envers du décor de la réforme de la Défense. Leur approche réaliste incite à lire avec un œil plus critique les 608 pages du Bleu budgétaire consacré à la mission Défense. C'est d'ailleurs en m'appuyant assez largement sur les analyses pertinentes des syndicats que je suggérerai à la commission de mettre un terme à la très longue série d'avis favorables qu'elle a pu émettre au cours des dernières années sur les crédits de la Défense.

Mon seul regret a été de constater qu'une seule et unique femme faisait partie des intervenants et j'ai noté qu'elle n'avait pas beaucoup pris la parole. C'est, pour moi un révélateur. Permettez-moi de rappeler qu'un certain nombre d'études de « management » concluent que la parité et la participation accrue des femmes aux fonctions de direction d'une structure renforce son efficacité et sa « rentabilité », tout en réduisant les conflits. Je souligne ce constat des effets positifs de la féminisation

en rappelant, en revanche, que la voie de l'externalisation ne semble pas avoir apporté au ministère de la Défense tous les avantages qu'il en espérait.

J'observe également que le présent projet de budget met en avant un certain nombre de mesures favorables à l'implantation de crèches dans les bases militaires, notamment dans le projet Balard. Je m'en félicite, mais je souhaite aussi et surtout que l'on aborde le problème majeur de la parité et de la lutte contre les discriminations de genre dans nos armées : j'y vois un axe essentiel de renforcement de son efficacité et aussi du lien entre la Nation et son outil de défense. Je suggère donc, dans un premier temps, de demander au Gouvernement d'introduire des indicateurs chiffrés sur la place des femmes dans la Défense de notre pays car on ne trouve rien de tel dans la profusion de chiffres et de données qui accompagnent la présentation du budget de la défense.

J'en viens aux conclusions que je tire de l'analyse des crédits alloués au programme 212 et aux arguments qui, à mon sens, justifient le rejet des crédits de la mission Défense.

Méthodologiquement, et comme vient de l'indiquer, avec beaucoup de pertinence, M. Jean-Marie Bockel, les évolutions chiffrées qui nous sont présentées sont souvent difficiles à interpréter. C'est ainsi que la baisse des effectifs est totalement masquée, dans le programme 212, par la hausse des dépenses de rémunération. Par ailleurs, et pour prendre un exemple très précis, les crédits de l'action 6 « Accompagnement de la politique des ressources humaines » prévus pour 2012 s'élèvent à 505,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en hausse de 27,2 % par rapport à 2011. Il s'agit de financer l'action sociale, la formation, le reclassement professionnel, l'allocation de cessation anticipée d'activité liée à l'amiante, l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que l'indemnisation du chômage. Certains députés se sont offusqués de cette hausse en faisant observer que les effectifs de la mission Défense diminuaient. Je déplore, au contraire, la baisse des effectifs et je constate la nécessité de la progression de ces crédits qui correspond, dans la réalité, à une situation de pénurie et de détresse pour les personnels en activité et, plus encore, pour ceux qui ne trouvent plus de solution de reclassement, ni dans l'administration ni dans le secteur privé.

Financièrement, ma principale inquiétude concerne le projet Balard : on peut se demander si le Gouvernement n'a pas amorcé, en apposant sa signature sur le PPP, une sorte de bombe à retardement budgétaire. Je me contenterai de quatre remarques à ce sujet.

Premièrement, c'est un contrat d'une durée de trente ans, ce qui par nature expose les deux signataires de ce PPP à un nombre incalculable de risques : il engage l'Etat et les générations futures pour une durée manifestement excessive et incorpore une nouvelle augmentation du niveau d'endettement de notre pays dans un environnement financier incertain ; on peut véritablement craindre le pire en cas d'évolution brutale des taux d'intérêt.

Deuxièmement, l'expérience du partenariat public-privé pour la construction de l'hôpital sud-francilien, qui, je le rappelle avait initialement été présentée comme une démarche exemplaire, s'est révélée, en pratique,

catastrophique avec des malfaçons et des surcoûts inacceptables. Je ne suis pas certaine qu'on en ait tiré toutes les leçons.

Troisièmement, on nous dit que la redevance de 150 millions d'euros par an pour le PPP Balard sera financée par des économies de fonctionnement : personne à l'heure actuelle ne peut prouver avec exactitude la pertinence d'une telle affirmation puisque les dépenses de fonctionnement observées dans le passé correspondaient à un périmètre et donc à des effectifs plus nombreux qu'à l'avenir. Si toutefois cette hypothèse se vérifie, tant mieux, mais on pourra alors rétrospectivement s'interroger sur l'efficacité de la gestion des crédits de ce ministère. Je signale que, dans un tout récent rapport, la Cour des comptes vient de tenir un raisonnement analogue à propos de l'évolution des systèmes d'information de la défense : elle s'interroge d'abord sur l'optimisme excessif des prévisions de gains de productivité dans ce domaine. La Cour des comptes constate ensuite la réduction effective du nombre d'applications informatiques et souligne enfin « par contraste, l'ampleur des redondances » auxquelles ont conduit la gestion et les cloisonnements antérieurs.

Enfin, je suis réservée à l'égard de la fascination excessive pour les « grands projets » - catégorie à laquelle se rattache explicitement l'opération Balard. Leur caractère supposé futuriste est parfois très rapidement pris en défaut : je rappelle qu'un rapport du Sénat avait, par exemple, calculé que la Bibliothèque nationale de France consommait, à elle seule, autant d'électricité qu'une ville de 30 000 habitants. Je me demande quel regard on portera dans une dizaine d'années sur ce « Pentagone à la française » ou « Hexagone ».

Plus généralement, je souligne le décalage important entre l'affichage budgétaire et la réalité humaine ainsi que celle des territoires.

Au Sénat, comme en témoignent les débats que nous avons pu avoir en commission des Affaires étrangères sur le présent projet de budget ou lors des travaux de la mission d'information consacrée à la révision générale des politiques publiques, les difficultés des collectivités territoriales sont souvent bien analysées et relayées dans le débat public. Je saisis l'occasion pour citer le cas du territoire du Cambrésis-Arrageois qui doit aujourd'hui faire face aux bouleversements liés à la fermeture programmée pour l'été 2012 du site de la base aérienne 103 de Cambrai-Epinoy. Cette fermeture intervient dans un contexte économique particulièrement difficile, sur un territoire qui a déjà subi les effets des crises successives de plusieurs filières industrielles (les mines de charbon, la sidérurgie et le textile) puis une première vague de restructurations militaires (celles de la base aérienne OTAN de Niergnies et du centre de sélection n° 2 à Cambrai). Certes, un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) a été signé, en février 2011 entre l'Etat et onze partenaires locaux porteurs d'actions, maîtres d'ouvrage et contributeurs financiers : malgré la solennité qui a entouré la signature de ce contrat, je peux témoigner que les 34 millions d'euros qui ont été prévus pour soutenir la reconversion ne sont pas, dans la réalité, à la hauteur des besoins de ce territoire qui se sent « blessé », selon le terme employé par notre collègue Jacques Legendre, sénateur du Nord. Les friches militaires succèdent donc aux friches industrielles avec pour seule perspective une hypothétique reconversion aidée par un État qui procède à des coupes budgétaires de plus en plus rigoureuses.

Je souhaite que le Sénat défende aussi bien la cause des personnels que celle des territoires. Les restructurations sont, en effet, porteuses de l'éclatement des communautés de travail de la Défense et du transfert au secteur privé d'un certain nombre de fonctions de soutien. Certes le Gouvernement semble aujourd'hui hésiter à intensifier une politique d'externalisation dont nous demandons un bilan précis, et ce dernier montrera vraisemblablement que les économies de fonctionnement ne sont pas systématiquement au rendez-vous. Des universitaires de renom font d'ailleurs observer que, dans les années 1960, par exemple, l'État assurait l'essentiel de ses missions de sécurité et de défense alors que les prélèvements publics étaient inférieurs à 30 % de la production intérieure brute alors qu'aujourd'hui, en dépit de déléguations de plus en plus nombreuses, les prélèvements obligatoires sont supérieurs à 45 % et la multiplication rapide des partenariats public- privé depuis 2008 ne s'est manifestement pas traduite par une réduction sensible des déficits publics. En revanche, comme le soulignent les syndicats, la « réorganisation » semble véhiculer, pour les autorités, une image de progrès, alors qu'elle est un facteur d'épuisement et de stress pour les agents. Par dessus tout, la suppression des 54 000 emplois dans la Défense, s'accompagne, pour notre pays, d'une destruction de nos savoir-faire qui met en péril à la fois notre communauté de travail et notre indépendance nationale.

J'ajoute enfin que je suis très sensible au sort réservé aux personnels civils. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale indique (page 237) : « Les personnels militaires devront se concentrer sur les missions opérationnelles, les personnels civils sur les tâches administratives et de soutien. ». Or on constate, d'abord, que la proportion de personnels civils dans les effectifs du ministère baisse plus que prévu : ils en représentent encore un peu plus de 23 %. Je regrette surtout que leurs perspectives de carrières ne soient pas mieux préservées : comme nous l'ont rappelé les syndicats, on trouve des militaires à des postes ne présentant aucun caractère opérationnel et qui sont en charge de la gestion des personnels civils. Plus généralement, les postes d'encadrement sont peu occupés par des personnels civils, non pas parce qu'ils n'en ont pas la capacité, mais parce que la préférence est donnée à des personnels militaires. Je m'associe à ce combat des personnels civils pour l'équité et l'égalité des chances.

M. Jean-Louis Carrère, président – Mes chers collègues, après avoir entendu les rapporteurs pour avis sur les quatre programmes de la mission, je vous demande de vous prononcer sur l'ensemble de la mission.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense dans le projet de loi de finances pour 2012, les membres du groupe socialiste s'abstenant et les membres du groupe communiste votant contre.

**ANNEXE -
AUDITION DE M. JEAN-PAUL BODIN, SECRÉTAIRE
GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION,
LE 26 OCTOBRE 2011**

M. Jean-Louis Carrère, président - Monsieur le Secrétaire général, nous sommes heureux de vous accueillir au Sénat dans vos nouvelles fonctions de Secrétaire général de l'administration. Sachez que les parlementaires de notre commission ont pu apprécier votre disponibilité et votre compétence en tant que directeur-adjoint du cabinet du ministre de la Défense. Nous vous entendons aujourd'hui sur les crédits du programme « soutien » de la mission Défense du projet de loi de finances pour 2012.

Je rappelle simplement quelques données de base : la moitié de ces dotations concerne la politique immobilière, et depuis plusieurs années, notre commission – en particulier notre collègue Didier Boulaud - s'est principalement inquiétée de la difficulté de cession des emprises parisiennes, qui conditionnent l'équilibre financier de la gestion du patrimoine immobilier de la Défense. Pour le profane, ces difficultés peuvent sembler paradoxales car il faut bien reconnaître que dans un environnement économique particulièrement difficile, s'il reste un secteur plus proche de la « bulle » que de la crise, c'est bien celui de l'immobilier parisien.

J'ajoute aussitôt que la logique de cessions immobilières se présente très différemment à Paris et dans le reste de la France : il revient naturellement au Sénat de souligner que nos collectivités territoriales, qui sont touchées par la diminution de l'activité économique et par la suppression des bases militaires, comptent parfois beaucoup sur des cessions de terrain à l'euro symbolique et sur des mesures d'accompagnement efficaces pour développer des projets de reconversion. Vous nous direz la politique qui est menée en la matière. Je laisserai à nos rapporteurs le soin de vous interroger de manière précise sur les évolutions de votre budget et sur sa trajectoire par rapport à la loi de programmation militaire.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la Défense - Je vous remercie de vos très aimables paroles de bienvenue. Je rappelle, à titre liminaire, que le secrétaire général pour l'administration (SGA) est responsable de trois programmes budgétaires. Le premier, au sein de la mission « défense », porte le numéro 212 et s'intitule « soutien de la politique de défense ». Les deux autres se rattachent à la mission « anciens combattants » : il s'agit des programmes 167 relatif aux liens entre la Nation et son armée et 169 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »

Mon intervention portera aujourd'hui exclusivement sur le programme 212 qui dispose dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2012 de 3,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) - en régression de 982 millions d'euros par rapport à 2011, car la dotation de 2011 comprenait les AE relatives au

lancement de l'opération Balard - et de 1,17 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) en augmentation de 140 millions d'euros par rapport à 2011.

Ce programme comprend neuf actions qui traduisent assez fidèlement les missions du secrétaire général pour l'administration au profit des états-majors, directions et services du ministère : la première « direction et pilotage » comprend les crédits destinés au soutien des cabinets et organismes centraux ; l'action 2 « fonction de contrôle » regroupe les crédits destinés au soutien du contrôle général des armées ; les crédits de l'action 3 « gestion centrale et d'organismes extérieurs » sont destinés au soutien de l'administration centrale d'une part, et au soutien des centres ministériels de gestion créés pour la gestion du personnel civil du ministère, d'autre part ; l'action 4 relative à la politique immobilière du ministère représente 47 % des crédits du programme ; l'action 5 consacrée au système d'information d'administration et de gestion concerne depuis 2010 non seulement les crédits relatifs à ces systèmes mais aussi ceux relatifs aux principaux systèmes d'information logistique ; l'action 6 est relative à l'accompagnement de la politique des ressources humaines ; l'action 7 a pour objet la promotion et la valorisation du patrimoine culturel ; l'action 9 est consacrée à la communication du ministère et, enfin, l'action 10 concerne les restructurations.

En ce qui concerne les bases juridiques des fonctions du secrétaire général pour l'administration, je rappelle que le décret du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air indique que « le ministre est assisté par le Secrétaire général pour l'administration dans tous les domaines de l'administration générale du ministère, notamment en matière budgétaire, financière, juridique, patrimoniale, immobilière, sociale et de ressources humaines ». Un second décret du même jour, relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, précise que le SGA agit sur la base des besoins exprimés par le chef d'état major des armées, le délégué général pour l'armement ainsi que par les responsables des autres directions et services du ministère.

Pour mémoire, cette fonction a été créée en 1962 par le Général de Gaulle qui, d'après les témoignages écrits, la résumait par la formule « le secrétaire général administre ».

En pratique, le SGA a, en premier lieu, une fonction de pilotage et de coordination des politiques transverses exercées par des directions fonctionnelles en charge des secteurs financier, immobilier, juridique, du patrimoine culturel et éducatif ainsi que des ressources-humaines. Ces politiques sont également mises en œuvre par des missions dédiées aux achats, aux partenariats publics-privés et aux systèmes d'information : dans le cadre de la réforme du ministère de la Défense, ces missions ont été créées pour rassembler les compétences utiles pour traiter efficacement de ces différents sujets. Le SGA exerce aussi dans ce cadre une fonction de conseil au sein du ministère et un rôle d'interface avec les autres ministères dans des domaines comme le budget, les ressources humaines, la comptabilité ou le contentieux.

En second lieu, le SGA offre des prestations de service en matière d'infrastructure, d'action sociale, de gestion du personnel civil et de soutien de l'administration centrale grâce à des directions et des services spécialisés, comme par exemple le service parisien de soutien à l'administration centrale (SPAC) créé en avril 2009 par fusion du service des moyens généraux relevant du SGA et de l'établissement central de soutien de la direction générale de l'armement (DGA).

Le SGA est enfin, par tradition, responsable de la modernisation de l'administration du ministère. A ce titre, il préside le comité pour la modernisation du ministère, qui pilote la réforme et réunit mensuellement ses principaux acteurs pour examiner l'avancement des projets. Enfin, le SGA est chargé de rendre compte au niveau interministériel de l'avancée des réformes du ministère.

Dans ce contexte de mutation, l'action du SGA répond à deux priorités qui s'expriment dans l'allocation des crédits budgétaires.

Le premier enjeu majeur, qui est d'accompagner les restructurations territoriales, comporte trois volets qui rejoignent les questions que le Président de la commission a bien voulu poser.

Tout d'abord, le volet de politique immobilière est géré par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) en lien avec le service d'infrastructure de la défense. Un des grands chantiers est celui des cessions immobilières prévues par la loi de programmation militaire. En 2011, le ministère envisage des encaissements qui avoisineront vraisemblablement 120 millions d'euros. Les prévisions pour 2012 avaient été fixées à 163 millions d'euros au moment où ont été élaborés les documents budgétaires mais elles pourraient, en définitive, avoisiner 181 millions d'euros en raison du décalage de la vente de la caserne de Reuilly en début d'année 2012 – les discussions sont en cours avec la Ville de Paris- et de la caserne Sully à Saint-Cloud. Ces ressources sont essentielles pour financer les opérations d'infrastructures liées à la mise en place du nouveau plan de stationnement des armées : ces opérations se sont élevées à 523 millions d'euros en AE et à 326,8 millions d'euros de CP en 2011. Il est prévu, pour 2012, des autorisations d'engagement à hauteur de 361 millions d'euros et des paiements pour 359 millions d'euros. Ces sommes inscrites à l'action 10 consacrée aux restructurations s'ajoutent à l'enveloppe des dépenses d'infrastructure prévues au sein de l'action 4 soit 1,2 milliards d'euros en AE et 841 millions d'euros en CP.

Ensuite, le volet d'accompagnement économique destiné à aider les territoires concernés à se reconvertir bénéficie, pour la période de programmation 2009-2015, d'une enveloppe de 320 millions d'euros dont 20 millions d'euros pour l'Outre-mer, financée aux deux tiers par le Fonds de restructuration de la défense (FRED) et pour un tiers par le Fonds national d'aménagement des territoires (FNADT). 225 millions d'euros seraient apportés dans le cadre des contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et 75 millions d'euros dans le cadre des plans locaux de redynamisation (PLR). La dotation prévue en 2012 s'élève à 62 millions d'euros en AE et 40,4 millions d'euros en CP. La délégation aux restructurations de défense est directement impliquée dans la négociation de ces contrats en liaison directe avec les Préfets concernés réunis

périodiquement au niveau central. Je signale, à ce sujet, que le ministre en charge de la Défense a rappelé l'objectif qui consiste à parvenir à signer l'ensemble des contrats avant la fin de l'année 2011 : il sera, pour l'essentiel, atteint puisque seuls quatre ou cinq seront vraisemblablement signés au début de l'année 2012.

On constate que d'année en année, le Fonds de restructuration de la défense avait pu avoir tendance à ne pas consommer l'intégralité des crédits qui sont prévus, ce qui s'explique par l'allongement des procédures qui nécessitent à la fois des interventions de l'Etat et des collectivités territoriales. Toutefois, je constate une accélération des restructurations ces dernières semaines dont on peut se féliciter qu'elles aident la création d'emplois dans le secteur industriel, par exemple à Cambrai. Mon objectif est d'intervenir de façon encore plus active pour accompagner cette diversification économique de nos territoires.

L'accompagnement social est extrêmement important pour le ministère qui est très attentif à la dimension humaine des restructurations et s'attache à ce que l'intégralité des agents soit aidée à trouver une solution positive : tel a été le cas en 2009 et 2010. Pour 2011, 30 % des cas restent encore à régler, ce qui s'explique par la raréfaction des possibilités de reclassement du personnel dans des structures de défense susceptibles de les accueillir. 115 millions d'euros seront prévus pour 2012 en faveur de cet accompagnement social des restructurations : 109 millions d'euros seront affectés au fond d'accompagnement des restructurations stricto-sensu pour 6000 agents et près de 6 millions d'euros financent des dispositifs d'aide au départ en Polynésie (50 agents), au Sénégal (100 agents) et à Djibouti (121 agents).

La seconde priorité du SGA, qui trouve sa traduction dans le budget pour 2012, est de rationaliser sa propre organisation. Pour cela, il convient tout d'abord d'asseoir les services du SGA dans leurs compétences en poursuivant le mouvement engagé depuis trois ans. Ainsi, la direction des ressources humaines sera confortée dans sa mission de pilotage ce qui se traduira, par exemple, par la création d'un centre d'expertise des ressources humaines avec un transfert entrant de 150 emplois venant du programme 178 et plus particulièrement du service du commissariat des armées. Les centres de gestion ministériels, qui sont en cours d'installation, voient également leurs effectifs augmenter afin d'élargir leur périmètre d'intervention à l'ensemble du personnel civil : ainsi 34 emplois lui sont transférés du programme 178 pour la gestion des personnels paramédicaux.

Le service d'infrastructure de la Défense (SID) achève le mouvement amorcé dès 2004 en reprenant les infrastructures industrielles de la DGA, notamment celle des centres d'essai, ce qui se traduit par un transfert de 193 emplois venant du programme 146. Il reprend également la maintenance des emprises des armées et services, ce qui se traduit par un transfert de 149 emplois ainsi qu'un transfert de 164 emplois venant de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) qui contribueront à rationaliser la maintenance et l'exploitation de l'énergie.

Le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) connaît lui aussi plusieurs transferts d'effectifs : il prendra en charge la gestion des frais de déplacement de la DGA pour le soutien de la base aérienne de Balard

et sera appelé à prendre en charge l'intégralité de la rémunération des personnels de la DGA.

Enfin, il convient de poursuivre la clarification des missions au sein du SGA. Le principal mouvement prévu en 2012 concerne la fonction archives avec le transfert de 287 emplois du bureau central des archives administratives militaires (BCAAM) de la direction du service national inscrits précédemment au sein du programme 167 vers le service historique de la défense. Ces évolutions se traduisent par une réorganisation du travail et des réductions d'effectifs puisque 148 emplois relevant du BCAAM seront supprimés.

Globalement, alors que les services du SGA connaîtront sur l'ensemble de la période de programmation des réductions d'effectifs à hauteur de 20 % à structure constante, ils connaîtront en 2012 une augmentation de leurs effectifs de 554 emplois, ce qui s'explique par des transferts entrants. Par exemple le service parisien de soutien de l'administration centrale SPAC disposait de 1575 emplois en 2009 et doit connaître une réduction de 400 emplois dont 100 en 2012 à structure constante tout en en recevant 130 supplémentaires liés à des transferts d'attribution. Le pilotage de ces mouvements nécessite une réflexion précise sur les processus, les procédures et les métiers pour engager une démarche énergique et ambitieuse de simplification seul à même de permettre d'atteindre l'objectif de réduction d'effectifs de plus de 54 000 emplois et de mieux cerner les 4 000 à 4 500 emplois qui à l'heure actuelle demeurent difficiles à identifier.

En conclusions, le SGA est donc bien engagé dans la réforme globale du ministère, y compris au sein de ses propres services.

Mme Michelle Demessine - Je me félicite des propos de l'intervenant sur les efforts accomplis en matière de restructurations : pourrait-on les compléter par un bilan détaillé des mesures prises et du contenu précis des reconversions mises en œuvre ?

Par ailleurs, en ce qui concerne le projet Balard, je note d'abord qu'il subsiste, dans la phase de lancement, une difficulté relative aux règles d'urbanisme et je m'interroge surtout sur les risques ultérieurs de dérive. La mise en œuvre des contrats de partenariat public privé fonctionne parfois de manière satisfaisante mais l'exemple de l'hôpital sud-francilien montre que cette procédure peut induire des surcoûts considérables et des conflits juridiques inextricables.

Plus globalement, pouvez-vous chiffrer la place de l'externalisation dans les activités concernées par le programme 212 ? Ne faudrait-il pas introduire un indicateur budgétaire spécifique dans ce domaine ?

Je voudrais également vous interroger sur les résultats précis, dans cette période de chômage massif, de la politique de reconversion et d'allocations aux personnels civils et militaires ? Quelles sont, en particulier, les mesures prises pour prévenir le risque – souligné par les syndicats que nous entendrons bientôt – de « saupoudrage » des crédits de formation.

Enfin, où en est-on du transfert du Centre Territorial d'Administration et de Comptabilité (CTAC), qui est le centre payeur de l'armée de terre à Lille ?

M. Jean-Marie Bockel – Tout d’abord, je m’associe aux interrogations du Président Jean-Louis Carrère sur les cessions immobilières et à celles de Mme Michelle Demessine sur les aléas inhérents aux contrats de partenariat dits « PPP ».

A propos du sort de l’hôtel de la Marine : du point de vue patrimonial, touristique et culturel, la solution qui se dégage des travaux de la commission présidée par Valéry Giscard d'Estaing semble très satisfaisante. Du strict point de vue financier, l’opération de bail à long terme qui avait été envisagée devait apporter 300 millions d’euros dans les caisses de l’Etat : pouvez-vous chiffrer les nouvelles prévisions de recettes ?

Ma seconde question concerne le bilan des restructurations économiques pour les collectivités territoriales confrontées à des fermetures d’implantations militaires et qui souhaitent engager des projets de reconversion. J’ai vécu en tant que maire les difficiles négociations avec les services de l’Etat qui portent, en particulier, sur l’évaluation des biens cédés. Aujourd’hui, concrètement, certains élus s’inquiètent des incertitudes relatives à l’application du dispositif permettant de céder les terrains à l’euro symbolique. Ces opérations sont bien entendu complexes à la fois pour les collectivités et pour l’Etat. Où en est-on de la mise au point de clause de retour à meilleure fortune destinées à permettre aux collectivités territoriales d’améliorer leur marge de manœuvre pour bâtir des projets de développement économique nécessairement risqués dans la conjoncture que nous subissons, sans pour autant priver l’Etat d’éventuelles recettes futures.

J’ajouterai une question relative aux systèmes d’information du ministère en charge de la Défense. La division par deux du nombre d’applications informatiques est un des objectifs majeurs de cette action : où en est-on ?

M. Jean-Paul Bodin – En ce qui concerne les restructurations, je pourrai vous communiquer ultérieurement des indications site par site. Globalement, au 13 octobre 2011, douze contrats de redynamisation (CRSD) et dix plans locaux de redynamisation ont été signés. Je rappelle que pour la plupart des CRSD, les emprises sont cédées à l’euro symbolique aux collectivités territoriales : tel a bien été le cas à Arras ainsi qu’à Barcelonnette et les discussions se poursuivent à Châteauroux. Un des seuls cas dans lequel les cessions n’ont pas pu être effectuées concerne Briançon, ce qui s’explique par la difficulté d’évaluer le Fort.

Des difficultés particulières se manifestent surtout pour la reconversion des bases aériennes. A Toulouse, une solution très satisfaisante a cependant été trouvée avec le maintien des activités aéronautiques. Il n’en va pas de même à Cambrai : nous avons cependant mis en place un projet d’installation des services du ministère de la défense avec 200 emplois dès 2012. A Limoges la cession à l’euro symbolique a eu lieu et une des casernes est reprise par le réseau consulaire.

Je rappelle l’importance du dialogue et de la coordination entre les élus et les services de l’Etat. On s’aperçoit également que les difficultés sont bien liées à la nature et à la localisation des emprises : à Metz, par exemple, la base aérienne constitue le seul point d’achoppement des discussions tandis que ces

dernières se déroulent de façon satisfaisante pour la cession des emprises situées en centre ville.

Je souligne que les cessions à l'euro symbolique sont réalisées le plus rapidement possible pour éviter l'abandon, l'occupation illégale ou la dégradation des locaux. Pour éviter les errements constatés dans le passé, nous assurons depuis 2008 un service de gardiennage, en ayant recours à un marché public, ce qui est d'autant plus justifié que certains bâtiments sont laissés en bon état.

M. Didier Boulaud - C'est un progrès notable !

M. Jean-Paul Bodin – J'ajoute que les contraintes de dépollution imposées à l'Etat sont extrêmement fortes et prennent parfois une telle ampleur que le ministre de la Défense a décidé d'engager une réflexion sur les modalités d'application du droit en vigueur. Je note que certains trésoriers payeurs généraux contestent la légalité de certaines opérations prévoyant la prise en charge de la dépollution par les collectivités qui reprennent les emprises. Dans les Yvelines, si l'on mène les travaux de dépollution à leur degré ultime, leur coût pour l'Etat serait de 21 millions d'euros pour une opération qui doit en rapporter seize.

Nous avons donc demandé au Conseil d'Etat un avis sur l'interprétation des règles de dépollution : il nous répondra vraisemblablement d'ici la fin de l'année. Il serait souhaitable, dans ce domaine, d'harmoniser les obligations de l'Etat avec celles imposées aux autres propriétaires. Il conviendrait, en particulier, de faciliter la tâche de l'Etat lorsqu'il s'agit de dépolluer des terrains bombardés à plusieurs reprises au cours de la dernière guerre, et que les riverains polluent eux-mêmes.

En ce qui concerne les cessions d'emprises parisiennes, je rappelle qu'un projet de cession globale avait été envisagé au départ, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts, et qu'il n'a pas pu aboutir car le prix proposé par cet établissement financier a été jugé insuffisant. L'Etat s'est donc engagé sur la voie des cessions au cas par cas. Plusieurs immeubles parisiens ont ainsi été vendus et plusieurs autres opérations sont en discussion. La principale difficulté est celle de la vente de l'Ilot Saint-Germain : la mairie de Paris prévoit d'y implanter des activités mixtes avec des bureaux et des logements d'habitation. Notre principal objectif est d'engager la procédure de cession dès 2012 pour éviter que ces locaux restent vides de tout occupant à partir de la fin de 2014.

Par ailleurs, pour faire écho à la remarque du Président Jean-Louis Carrère, effectivement, la « bulle immobilière » peut nous aider à céder certaines emprises parisiennes de taille modeste. Sur ce point, les discussions sont pilotées par les cabinets du ministère de la Défense et du ministère de l'Economie et des Finances.

S'agissant de l'Hôtel de la Marine, et pour schématiser la situation, l'Etat s'est aperçu que le projet initial suscitait des polémiques. En conséquence, les prévisions de recettes ont été rapidement ramenées de 300 à 60 millions d'euros, puis à un chiffre proche de zéro. Il semble que certains services de l'Etat envisagent d'y implanter leurs bureaux : pour sa part, le ministère de la Défense s'efforce de préserver ses intérêts financiers, et pour l'instant nous sommes en phase d'incertitude relative.

Je rappelle également que les recettes des cessions d'emprises parisiennes n'ont pas été prévues pour financer le projet Balard et je tiens à souligner que cette dernière opération de regroupement s'accompagnera de la suppression de 1 600 emplois, qu'elle permettra de réaliser de substantielles économies de fonctionnement ainsi que de loyers budgétaires.

Pour répondre à la question de Mme Michelle Demessine, je conviens que le reportage télévisé sur le contrat de partenariat ayant abouti à la construction de l'hôpital de Corbeil est de nature à susciter des inquiétudes, mais je précise que la méthode retenue par le SGA a été particulièrement rigoureuse et que son calendrier de mise en œuvre est respecté au mois près. Les représentants de la Ville de Paris ont été, bien entendu, associés au projet. Mon prédécesseur a signé le contrat de partenariat et je m'implique désormais dans le pilotage de sa mise en œuvre en mettant en place des équipes de suivi efficaces. Des groupes de travail ont été constitués sur les modalités de déménagement ainsi que sur le financement de l'opération et l'évaluation des économies qu'il permettra de réaliser. Nous mettons aussi en place une équipe de suivi : un directeur du site sera chargé du fonctionnement quotidien et une équipe de juristes sera en relation permanente avec le groupement pour vérifier que ce dernier remplit bien ses obligations.

Une modification du Plan local d'urbanisme est en cours pour résoudre la difficulté juridique relative à la hauteur des cheminées : nous sommes en discussion avec la mairie de Paris. En tout état de cause, personne n'est à l'abri d'une difficulté, mais le chantier débute en janvier et la procédure va s'accélérer dès février.

L'externalisation, je le rappelle, n'est pas une nouveauté au ministère de la Défense - l'externalisation de l'alimentation des Ilots de Saint-Germain a, par exemple, huit ans d'âge- et il me paraît difficile d'affirmer que la réforme en cours l'a accélérée.

Certes, de nouveaux chantiers sont apparus, notamment dans le domaine de la maintenance bureautique et nous en discutons avec les organisations syndicales. Aujourd'hui on constate qu'entre l'externalisation totale et le maintien des structures en place, on peut trouver des solutions en conjuguant des phases de régie optimisée avec des externalisations partielles. Avec les syndicats, nous travaillons ainsi sur des projets qui reposent sur des évaluations préalables et portent sur le degré d'externalisation optimal ainsi que sur l'amélioration de l'efficacité de la régie. Notre méthode est donc pragmatique et négociée au cas par cas.

Enfin je précise à Mme Michelle Demessine que nous sommes en mesure d'apporter une réponse à l'ensemble des personnels concernés par le transfert du Centre Territorial d'Administration et de Comptabilité (CTAC) de Lille.

M. Didier Boulaud - Connaissant bien ce programme 212, pour l'avoir rapporté pendant plusieurs années, je suis bien placé pour témoigner de la difficulté de la mission de du SGA. Je souhaite formuler plusieurs remarques.

S'agissant du projet Balard, je rappelle que nous avons, avec la commission des finances, mis en garde le Gouvernement à l'égard d'une opération qui nous a semblé aventureuse, et je crains qu'on s'aperçoive, le moment venu, que nous avons eu raison un peu trop tôt. Nous verrons quelles conclusions tirera la Cour des comptes de cette opération, alors même que ses services seront peut-être implantés dans de nouveaux locaux à l'intérieur du très bel hôtel de la Marine. Pour ma part, je crains les surprises et je crois utile de citer l'exemple de la vente en 2003 puis du rachat en 2007 des locaux de l'Imprimerie nationale pour y installer le ministère des Affaires étrangères qui me vient spontanément à l'esprit.

Par ailleurs, je salue les propos de l'intervenant sur les progrès de l'accompagnement des restructurations. En tant que maire, j'ai pu constater combien l'abandon d'emprises militaires pouvait s'avérer catastrophique, avec des locaux en bon état initial mais fortement dégradés après leur abandon par les forces armées, pendant une période où rien de concret n'a pu être entrepris en raison de l'effet dilatoire des discussions conduites entre les services fiscaux de l'Etat et du département pour estimer la valeur des bâtiments et des terrains. Au final, le coût des rénovations s'est traduit par un inacceptable gâchis de ressources publiques.

En matière de dépollution, je mentionnerai également l'exemple, dans mon département, de pertes de temps imputables à la réalisation de longues études historiques effectuées pour tenter de confirmer l'évidence des bombardements ayant eu lieu en 1944. Au plan juridique, tant mieux si l'Etat parvient à assouplir les règles de dépollution. Encore faut-il veiller à ce que ces mêmes règles ne fassent pas l'objet, par la suite, d'une nouvelle interprétation par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de nature à compliquer la tâche et à alourdir la charge des collectivités territoriales ayant acquis ces emprises.

Il y a maintenant quinze ans que les collectivités territoriales font face à la désertification militaire et s'engagent dans des reprises immobilières. J'estime, dans ces conditions, qu'il conviendrait de tenir compte de l'effort consenti par ces collectivités au cours de la première phase de restructuration pour leur accorder plus généreusement le bénéfice des dispositions de cession à l'euro symbolique.

En ce qui concerne l'opération manquée de cession globale des emprises parisiennes à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), je me demande si, en fin de compte, l'Etat ne regrettera pas la proposition initiale qui lui avait été faite, et ne devra pas se contenter de vermisses.

Mme Leila Aïchi – Je souhaiterais avoir des éléments d'information sur les cessions qui, au Sénégal, font l'objet d'une polémique à l'occasion de l'élection présidentielle.

M. Jacques Gautier – Je m'inquiète de la situation de la base militaire implantée au Gabon dont la partie aérienne semble mal positionnée : où en est-on ?

M. Jean-Paul Bodin - Je vous transmettrai des éléments précis sur tous ces sujets. De mémoire, le casernement du bataillon de l'armée de terre est en

cours de cession. Nous faisons la même chose à Djibouti et en Polynésie. Au Sénégal, les négociations sont, en effet, assez difficiles : la France s'est efforcée de préserver ses intérêts et, en particulier, des installations adaptées aux besoins de nos forces armées.

M. Jean-Louis Carrère, président - Je conclurai en précisant, à propos de la problématique des externalisations, que nous ne découvrons pas le phénomène ni ne le contestons de manière systématique. Nous souhaitons, en revanche, vérifier et mesurer sa pertinence, car nous avons acquis la certitude qu'un certain nombre d'externalisations ne produisent pas les résultats escomptés. Il nous paraît donc souhaitable que le ministère en charge de la Défense puisse nous en présenter une évaluation précise et un bilan à la fois social et financier.