

N° 660

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la mise en place de la réforme des bases de défense,

Par MM. Gilbert ROGER et André DULAIT,

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 Leïla 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-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoauly, 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, Richard Tuheïava, André Vallini.

SYNTHÈSE DU RAPPORT :

Initiée dans un cadre budgétaire contraint, la réforme des bases de défense, qui tendait à économiser sur le soutien pour préserver l'opérationnel et les équipements, a mis en place une **organisation particulièrement complexe**. Bouleversant le quotidien de tous les agents du ministère, l'irruption d'une organisation matricielle dans un univers hiérarchique, combinée à la réorganisation concomitante des chaînes « métiers » du ministère, a créé une impression de **désorganisation généralisée**. Un nouveau rapport au **territoire** s'est installé, avec l'apparition de déserts militaires. Son résultat, bien que tangible (6,6 milliards d'euros économisés de 2008 à 2015), est **peu lisible** ; les coûts d'accompagnement social, immobilier et territorial grèvent son bilan.

Deux scénarios sont aujourd'hui sur la table : le premier serait une remise à plat qui viserait à « réformer la réforme ». Le rapport le juge non soutenable à court terme. La commission se prononce pour le deuxième scénario, qui vise à approfondir et à conforter la réforme.

Parmi les leviers d'action identifiés, trois paraissent de **fausses pistes** :

- supprimer le **nombre de bases** de défense aurait, à ce stade, un bilan coût-avantages négatif ; cette réflexion doit être conduite en liaison avec la redéfinition éventuelle des contrats opérationnels et du format global ;
- étendre l'autorité du **commandant de base** de défense aux soutiens spécialisés paraît moins pertinent qu'un élargissement budgétaire de son enveloppe de crédits à l'ensemble des soutiens de la base ;
- **l'externalisation** du soutien n'amènera pas de miracle économique ; bien souvent la régie rationalisée produit les mêmes effets.

Le rapport identifie les **5 vrais enjeux** pour approfondir la réforme et en consolider les résultats :

- les **états-majors de soutien défense**, échelons intermédiaires du soutien, comportent un risque de suradministration, il faudra réévaluer fin 2012 la pertinence de leur existence ;
- le socle budgétaire des bases doit être redéfini : le rapport chiffre à **130 millions d'euros l'impasse budgétaire sur 2012**, soit un quart de l'enveloppe totale : aucun crédit n'est plus disponible en base de défense à partir de septembre ;
- le chantier de la **simplification des procédures** doit être lancé, en particulier en matière de ressources humaines et de zonages d'intervention ;
- l'éclatement des **systèmes d'information**, véritables talon d'Achille de la réforme, constitue un verrou puissant à faire sauter pour permettre l'harmonisation et la mutualisation des procédures ;
- la **civilianisation** du soutien doit être poursuivie, dans une approche qui concilie les impératifs de gestion de carrières des personnels civils comme militaires.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	11
I. LE POINT DE DÉPART : UNE RÉFORME INITIÉE DANS UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE	12
A. LE CADRE GLOBAL DE LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	12
1. <i>Une transformation de très grande ampleur, annoncée en 2008</i>	12
a) Le double effet de la Revue générale des politiques publiques et du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.....	12
(1) 54 923 réductions d'emplois.....	12
(2) Une réforme qui touche en priorité le soutien et l'administration	14
b) La défense, une contribution à la modernisation de l'État supérieure à celle des autres ministères.....	15
2. <i>Un succès qui conditionne le respect du rééquilibrage financier au profit des équipements</i>	15
a) Le schéma initial : 377 milliards d'ici 2020, une augmentation de 1% à compter de 2012.....	16
b) Un environnement budgétaire dégradé.....	16
B. LA RÉFORME DU SOUTIEN PAR LA MISE EN PLACE DES 60 BASES DE DÉFENSE	18
1. <i>Une nouvelle organisation du soutien</i>	18
a) Le principe : économiser sur les soutiens en les mutualisant dans une aire géographique donnée.....	18
b) Une réforme qui impacte toutes les fonctions de l'administration générale et du soutien commun	21
(1) Objectif pour les ressources humaines : décharger les unités des actes administratifs, et, à terme, harmoniser et simplifier la gestion	22
(2) Objectif pour l'alimentation : performance économique et harmonisation des droits	23
(3) Objectif pour l'habillement : rationalisation et centralisation	23
(4) Objectif pour les achats : concentration et professionnalisation	24
(5) Objectif pour le logement : élargissement du périmètre	25
(6) Quelques exemples concrets de rationalisations	25
c) De l'expérimentation à la généralisation : une accélération du calendrier liée à la complexité de gestion simultanée des deux systèmes.....	27
2. <i>Les 60 bases de défense : un schéma unique, des réalités diverses</i>	28
a) Metz : une base à dominante « terre », confrontée aux restructurations.....	31
b) Tours : une base à dominante « air », en extension, futur réceptacle des directions des ressources humaines des armées	34
c) Charleville-Mézières : l'ancrage historique du 3 ^{ème} régiment du génie.....	36
d) Toulon : une base navale de grande dimension, dans laquelle les bénéfices de la densification des soutiens sont les plus manifestes	38
3. <i>Une réforme au « milieu du gué », en cours d'adaptation</i>	39
a) Des rationalisations qui restent à opérer	40
(1) L'embaument de la Direction générale de l'armement	40
(2) Le système d'information unique des ressources humaines	40
b) L'appréciation critique de la Cour des comptes en mars 2011	41
c) Les rencontres territoriales de la réforme	42
C. UN MOUVEMENT ENGAGÉ DANS D'AUTRES ETATS DE L'UNION EUROPÉENNE	44
1. <i>L'exemple allemand</i>	44
a) Deux réformes en une : professionnalisation et réorganisation.....	44

b) Un fort impact territorial, sans compensation pour les collectivités territoriales.....	46
2. <i>L'exemple britannique</i>	48
a) Une réforme lancée par le Gouvernement en 2010.....	48
b) Une importante réduction du format, annoncée en plusieurs salves.....	49
c) Les principes : économies sur le soutien, sanctuarisation des équipements et poursuite des externalisations	52
d) Un regard très critique de la Cour des Comptes et du Parlement.....	53
II. LE CONSTAT : DES RÉSULTATS LENTS, UN UNIVERS COMPLEXE	54
A. UNE RÉFORME QUI ATTEINT TOUT JUSTE SON OBJECTIF : FAIRE AUSSI BIEN AVEC MOINS	54
1. <i>Un constat unanime : une qualité du soutien en opérations maintenue</i>	54
2. <i>Une « économie » globale de 6,6 milliards d'euros, difficile à mesurer</i>	55
a) Le paradoxe du titre 2 : les effectifs diminuent, pas la masse salariale, pourtant 5,4 milliards d'euros d'économies ont été dégagées	58
b) Une incertitude restant sur 4142 postes restant à « déflater »	59
c) Un chiffrage peu à peu affiné pour les économies sur le titre 3	59
d) Les économies liées à l'embalement stricto sensu : 10 000 postes et 40 millions d'euros annuels	61
3. <i>Des dispositifs d'accompagnement qui viennent impacter le bilan financier de la réforme</i>	62
a) L'accompagnement social : 242 millions en 2012	62
b) L'accompagnement immobilier : 1,4 milliard pour 600 opérations d'infrastructure.....	65
c) L'accompagnement territorial : 320 millions d'euros entre 2009 et 2014	66
4. <i>Des encaissements moindres qu'attendus</i>	67
B. UN BOULEVERSEMENT DU QUOTIDIEN DE TOUS LES PERSONNELS DU MINISTÈRE	68
1. <i>Les personnels du soutien directement affectés par la réforme</i>	68
2. <i>Un bouleversement culturel pour les unités soutenues, surtout sensible dans l'armée de terre</i>	69
3. <i>Les civils : un certain désarroi est parfois perceptible</i>	70
4. <i>Commandant de base de défense : un rôle intenable ?</i>	70
a) L'irruption d'une organisation « matricielle » dans un univers culturellement hiérarchique	70
b) La gestion d'un environnement particulièrement complexe	71
C. LA RÉORGANISATION CONCOMITANTE DES CHAÎNES « MÉTIERS » ET DE LEURS ÉCHELONS INTERMÉDIAIRES	72
1. <i>Une volonté d'alléger les échelons intermédiaires</i>	72
2. <i>L'exemple de la réorganisation de la fonction « achats finances »</i>	73
a) Les effets de la restructuration des commissariats	75
(1) Une réforme d'envergure menée suivant une logique de spécialisation par métiers	75
(2) L'engorgement des nouvelles plates-formes achat finances	77
(3) Les problèmes en résultant pour les bases de défense	78
b) Les difficultés d'appropriation des nouveaux outils financiers.....	79
c) Les conséquences sur les PME : concentration des achats et allongement des délais de paiement.....	82
D. UN NOUVEAU RAPPORT AU TERRITOIRE	83
1. <i>Un facteur de désertification économique et sociale</i>	84
a) Des communes touchées de plein fouet et souvent frappées par des « poly restructurations ».....	85
b) Le cas particulièrement épineux des petites villes et des zones fragiles économiquement	86
(1) L'exemple de Barcelonnette	86
(2) L'exemple du Cambrésis	90

c) Le « traumatisme » lorrain.....	90
2. La « diagonale du vide » et l'apparition de déserts militaires.....	92
a) Nord, centre et ouest : quel lien armée-Nation dans ces espaces désertés ?	92
b) Quel impact sur l'exercice des missions intérieures ?	93
3. Les outils de la redynamisation territoriale.....	95
a) Une palette d'outils variés, 320 millions d'euros de crédits d'Etat.....	95
b) Un taux de contribution élevé (75 %) des collectivités locales.....	98
c) Des difficultés qui obèrent le rythme de consommation des crédits.....	98
(1) Des frais de dépollution qui impactent l'équation économique des projets.....	98
(2) Une sous-consommation préoccupante des crédits.....	99
III. LES PERSPECTIVES : CONSOLIDER POUR APPROFONDIR	101
A. FAUT-IL DIMINUER LE NOMBRE DE BASES DE DÉFENSE ?.....	101
1. Si le schéma actuel ne permet sans doute pas d'effectuer toutes les rationalisations possibles... ..	102
a) Les économies sont d'autant plus importantes que l'assiette de la base de défense est large	102
b) Le schéma actuel ne satisfait que partiellement à ces critères	103
(1) Un nombre important de bases n'atteint sans doute pas la taille « critique »	103
(2) Certaines bases « en olive » sont éclatées entre de nombreuses antennes	104
2. ... le bilan coût-avantage d'une densification supplémentaire des bases serait, à ce stade, négatif.....	104
a) Le « traumatisme » territorial a, lui aussi, un coût important	105
b) Aucune solution n'émerge avec la force de l'évidence	105
c) Actuellement, les économies complémentaires ne seraient que résiduelles.....	106
(1) L'immaturation des systèmes d'information et l'absence de convergence des processus limitent les mutualisations	106
(2) Le contrat opérationnel et le plan de stationnement des forces configurent la carte du soutien.....	107
B. FAUT-IL SUPPRIMER LES ETATS-MAJORS DE SOUTIEN ?.....	107
1. Le maintien controversé d'un échelon intermédiaire	107
a) Une organisation en « dérivation », sans lien hiérarchique sur les bases de défense	107
b) Des structures légères, d'une centaine de personnes	109
2. Un rôle désormais bien identifié, qui a pu se montrer décisif pendant la transition	110
3. Des structures dont la pérennisation devra être réexaminée fin 2012.....	111
C. FAUT-IL RENFORCER LE RÔLE DES COMMANDANTS DE BASE DE DÉFENSE ?	113
1. Faut-il étendre le pouvoir hiérarchique des commandants de base de défense aux soutiens spécialisés ?.....	113
a) Le commandant de base de défense ne « commande » qu'une partie des soutiens	114
b) L'extension de son autorité remettrait en cause les logiques de réorganisation verticales.....	115
c) Le constat : un rôle plus net dans les grandes bases et en cas de « multi casquette ».....	115
2. Faut-il augmenter le périmètre budgétaire des commandants de base de défense ?	116
a) Un budget contraint dans un périmètre étroit et asséché par une pénurie de crédits	116
b) Des « marges de manœuvre » quasi nulles : l'exemple des infrastructures et de l'accidentologie locale.....	117
(1) L'accidentologie locale : un poste de coûts difficilement « maîtrisable ».....	117
(2) Les infrastructures : une expérimentation qui porte sur moins de 5% du budget, biaisée par l'insuffisance de crédits sur le programme 178	117
c) La vraie question : l'élargissement du périmètre budgétaire.....	118
(1) Un transfert de crédits permettrait de desserrer l'étau budgétaire sans remettre en cause le pilotage sectoriel des différentes politiques.....	118
(2) Un mécanisme d'intéressement des commandants de base aux économies produites pourrait être envisagé	119

D. FAUT-IL CLARIFIER ET SIMPLIFIER LES RÔLES ET LES PROCÉDURES ?	119
1. Les zonages d'intervention : un enchevêtrement cacophonique.....	120
2. La fonction « ressources humaines » : juxtaposition ou mutualisation ?	124
a) En théorie, la réforme devait permettre la mutualisation des actes d'administration des ressources humaines	124
(1) La distinction entre la « RH de commandement » et la « RH d'administration »	124
(2) Les gains potentiels de la mutualisation des actes d'administration des ressources humaines en base de défense	124
b) En pratique, on assiste pour l'instant à une juxtaposition de systèmes autonomes	125
(1) L'harmonisation des 66 « macro-processus » est en cours	125
(2) Le regroupement à Tours des trois DRH d'armées ressemble plus, pour l'instant, à une juxtaposition qu'à une mutualisation	126
c) Pour les civils, la réforme s'est traduite par une dégradation du soutien de proximité en ressources humaines.....	127
3. La gestion des infrastructures	127
E. QUELS VEROUS FAIRE SAUTER EN PRIORITÉ ? (LES SYSTÈMES D'INFORMATION)	128
1. Le catalogue virtuel « Sillage » : un déploiement réussi, des fonctionnalités à optimiser	130
a) Un déploiement réussi, au prix d'une forte mobilisation pour la conduite du changement	130
b) Des fonctionnalités à optimiser	132
2. L'application « fd@ligne » : un progrès à consolider.....	132
3. Louvois : en stabilisation après des « ratés » initiaux.....	133
4. De trop nombreux chantiers restent ouverts	133
a) « L'horizon glissant » du SIRH unique	134
b) L'exemple des systèmes d'information utilisés dans les fonctions financières	134
F. FAUT-IL EXTERNALISER DAVANTAGE LE SOUTIEN ?.....	136
1. Une portée réelle limitée qui contraste avec son enjeu émotionnel.....	136
a) Un mouvement engagé bien avant la RGPP.....	136
b) Un « chiffon rouge » social.....	137
c) Des réalisations jusqu'alors assez limitées	138
d) Une méthodologie peu à peu consolidée	139
(1) Des critères de choix désormais bien établis	139
(2) Une décision maîtrisée de bout en bout par le ministre, qui associe les personnels	141
(3) L'introduction d'une alternative : la « régie rationalisée »	142
(4) Un levier pour la rationalisation : l'exemple de l'harmonisation des effets vestimentaires	143
2. Des décisions récentes marquées au sceau du pragmatisme.....	144
a) Une externalisation qui a pu se montrer utile dans plusieurs cas	144
b) Un maintien en régie préférable dans d'autres cas.....	145
c) Une expérience scrutée à la loupe : la fourniture « multi services » en base de défense.....	146
(1) La difficulté à établir un premier bilan économique	146
(2) Une mise en place et un fonctionnement assez lourds	147
(3) Un maintien de qualité du service rendu mais des rigidités nouvelles	148
(4) Un impact plus fort en temps de « pénurie » budgétaire	148
(5) Un effet d'éviction des PME ?	148
3. Habillement, restauration, infrastructures: des décisions à prendre sans dogme ni sans tabou	148
a) Le dialogue compétitif engagé pour l'habillement ne doit pas fermer l'option de la régie rationalisée optimisée	149
b) La restauration : une expérimentation duale, des résultats proches ?.....	150
G. FAUT-IL « CIVILIANISER » DAVANTAGE LES SOUTIENS ?	152
1. L'objectif partagé d'une « civilianisation » du soutien.....	152

2. ... doit s'appliquer avec souplesse, en tenant compte des situations locales et des impératifs de gestion de carrière des civils comme des militaires	153
a) La stérilité des approches dogmatiques.....	153
b) ...doit céder le pas à une application locale, souple et raisonnée.....	154
(1) Le poids de l'histoire et la diversité des situations locales	154
(2) Les difficultés parfois rencontrées pour « armer » des postes avec des personnels civils	155
H. FAUT-IL RECALIBRER LE « SOCLAGE » BUDGÉTAIRE DES BASES DE DÉFENSE ?	155
1. <i>Un calibrage initial insuffisant : impasse et cavalerie budgétaires</i>	155
2. <i>Une situation constatée sur toutes les bases visitées</i>	156
a) L'exemple de la Base de défense de Metz-Thionville	156
b) L'exemple de la base de Tours.....	158
c) L'exemple de la base de Charleville-Mézières.....	159
d) L'exemple de la base de Nouméa.....	160
e) L'exemple de la base de Toulon.....	160
EXAMEN EN COMMISSION	163
ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS	165
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	167

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a souhaité mettre à profit la période de la suspension des travaux parlementaires, liée à l'élection présidentielle puis législative du printemps 2012, pour engager une réflexion de fond sur les enjeux de notre défense nationale et se préparer ainsi à apporter une contribution très active à la réflexion sur la révision prochaine du livre blanc sur la sécurité et la défense nationale.

Le Sénat s'est ainsi mis en position de peser sur les grands choix et les grandes orientations qui vont être pris en matière de défense pour le nouveau quinquennat.

Le présent rapport s'inscrit dans cette démarche : il en est en quelque sorte le socle et le fondement, puisqu'il vise à évaluer l'une des principales réformes issues des réflexions de 2008, celle de la mise en place des bases de défense.

Cette réforme est d'une ampleur inégalée dans l'histoire récente de nos forces armées. Véritable révolution qui bouscule des principes d'organisation séculaires, modifie profondément l'ancrage territorial de la défense et affecte le quotidien de tous les agents du ministère, elle devait surtout générer des économies dans le soutien, permettant de préserver l'effort d'équipement.

A-t-elle produit les effets attendus ? Comment peut-on l'évaluer, un an et demi après sa mise en place ? Quelles sont les marges de manœuvre qui existent pour la consolider ou l'approfondir ?

Cette évaluation s'inscrit non seulement dans la perspective du contrôle démocratique qu'exerce le Parlement sur l'exécutif, mais elle vise aussi, dans une démarche plus prospective, à proposer des pistes pour l'action gouvernementale.

A l'issue de plusieurs visites de terrain, choisies de telle sorte à rencontrer tous les différents types de situations locales, vos rapporteurs livrent leurs analyses des effets de la réforme, et distinguent, parmi les huit questions qui sont aujourd'hui sur la table, les fausses pistes et les vrais leviers pour l'action, dans un rapport qui se veut un outil d'aide à la décision.

Sur le plan méthodologique, ce rapport est le fruit d'une réflexion trans-partisane, puisqu'il associe deux rapporteurs de sensibilités politiques différentes, qui partagent la même analyse et formulent les mêmes propositions.

I. LE POINT DE DÉPART : UNE RÉFORME INITIÉE DANS UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE

A. LE CADRE GLOBAL DE LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

1. Une transformation de très grande ampleur, annoncée en 2008

a) Le double effet de la Revue générale des politiques publiques et du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

(1) 54 923 réductions d'emplois

La vaste transformation des armées françaises résulte d'un double mouvement combiné : celui de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), à visée budgétaire, lancée en 2007, et celle du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 qui a défini les nouveaux contrats opérationnels des forces armées.

Ces deux mouvements convergent pour assurer, dans un contexte budgétaire contraint, un redéploiement des moyens financiers vers l'opérationnel en réalisant, par le biais de la mutualisation, des économies dans le soutien.

La mission RGPP pour le ministère de la Défense, dirigée par le préfet François LÉPINE et contrôleur général Dominique CONORT, a fait une série de propositions tendant à la réduction des effectifs et la maximisation des capacités du ministère de la défense afin de mieux répartir les efforts entre les services opérationnels et le soutien. Le soutien a fait l'objet d'une attention particulière avec principalement deux propositions : la création d'une **direction interarmées du soutien** placée auprès du chef d'état major des armées et relevant d'un budget opérationnel de programme spécifique, et **l'externalisation** de toutes les fonctions transverses qui ne participent pas directement aux opérations.

Conduisant à la mise en place de 37 projets fonctionnels, la RGPP doit se traduire par la diminution de 36 000 emplois.

Le Livre blanc a quant à lui redéfini les missions et fixé les moyens de l'appareil de défense, conduisant, par le biais des adaptations capacitaires et des restructurations, à une diminution de 18 000 emplois.

L'effet cumulé conduit donc au chiffre des **54 000 réductions** d'emplois entre 2008 et 2014, soit un rythme annuel très soutenu d'environ 8 000.

Ce chiffrage a été récemment corrigé pour tenir compte des dernières évolutions, et s'établit très exactement, d'après la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, à **54 923**, dont 10 000 résultant de la mise en base de défense.

Répartition actualisée des déflations d'effectifs en organisation

Réductions résultant du Livre blanc	Réductions résultant de la Révision générale des politiques publiques			TOTAL
Adaptation capacitaire, Restructurations	Mise en base de défense, mutualisations	Modernisation de l'administration et du soutien	Rationalisation du soutien opérationnel	
15 474¹	10 013	14 005	15 431	54 923
	39 449			

Source : Direction des ressources humaines du ministère de la Défense

Cette importante déflation, de 17% au total par rapport à la situation initiale, représente à elle seule un quart des diminutions d'effectifs de l'État.

L'adaptation de la capacité des forces aux nouveaux conflits s'est traduite par des restructurations, notamment au travers de dissolutions, transferts, densifications, réductions et créations d'unités. Ces opérations tendaient principalement à la création de pôles opérationnels cohérents sur le territoire (le renseignement en Alsace, les forces spéciales dans le Sud-ouest, les ressources humaines à Tours...), et au renforcement de l'efficacité opérationnelle des armées au travers de l'entraînement et de la préparation opérationnelle, menés en commun par des unités proches et complémentaires.

Rappel : la trajectoire de l'adaptation capacitaire de l'armée française

	État initial 2008	État 2012	État final 2015
Terre	98 régiments, 30 états-majors 231 canons, 654 chars 378 hélicoptères	81 régiments, 22 états-majors 157 canons, 553 chars 308 hélicoptères	81 régiments, 17 états-majors 157 canons, 553 chars 301 hélicoptères
Mer	6 bases aéronavales 12 états-majors 87 bâtiments de combat 178 aéronefs	5 bases aéronavales 12 états-majors 71 bâtiments de combat 138 aéronefs	4 bases aéronavales 9 états-majors 68 bâtiments de combat 132 aéronefs
Air	37 bases aériennes 6 états-majors 35 escadrons 5 radars, 9 défense sol-air	29 bases aériennes 6 états-majors 31 escadrons 4 radars, 5 défense sol-air	29 bases aériennes 6 états-majors 30 escadrons 4 radars, 5 défense sol-air

Source : ministère de la Défense

¹ Dont 58 postes créés en 2012 et associés à la fonction cyber-défense

(2) Une réforme qui touche en priorité le soutien et l'administration

Le Livre blanc a tracé le cadre dans lequel s'inscrirait la réforme du ministère de la défense, suivant une logique claire : réformer le soutien pour préserver les capacités opérationnelles. Cette réforme s'articule autour de la création de bases de défense qui permettent la mutualisation des effectifs et des moyens.

*« La restructuration devra porter **en priorité sur les structures de soutien et d'administration**, souvent redondantes, dispersées, cloisonnées et inadaptées aux engagements des forces. Les capacités opérationnelles de celles-ci devront être au maximum préservées et modernisées. ».*

Dans son discours du 17 juin 2008, le Président de la République annonçait qu'il appartenait au ministère de « *revoir l'organisation de nos soutiens* », l'objectif étant notamment de « *concentrer les implantations* ». Le détail des mesures de réorganisation était présenté le 24 juillet 2008 par le Premier ministre et le ministre de la défense.

La loi de programmation militaire¹ 2009 – 2014 a quant à elle dressé le cadrage budgétaire de la réforme. Elle a fixé le principe de « **retour** » **des économies dégagées** par la réorganisation de la carte militaire et la rationalisation du soutien au profit de l'équipement des forces et de la condition du personnel.

Elle a fixé une double contrainte aux suppressions d'effectifs : préserver la répartition entre emplois civils et militaires ; réduire prioritairement les emplois liés au soutien et à l'administration des forces, à hauteur de 75 %, les 25 % restant touchant les capacités opérationnelles.

Le rapport annexé à la loi de programmation a repris et détaillé ces annonces, en disposant que : « *La carte des implantations ne correspondant plus à la menace ni aux besoins opérationnels et étant source de surcoûts, un nouveau dispositif territorial sera mis en place. Trois objectifs sont poursuivis : améliorer le caractère opérationnel de l'outil de défense, rationaliser un déploiement aujourd'hui très dispersé et optimiser les soutiens.*

« La densification du plan de stationnement s'organisera autour d'environ 90 bases de défense métropolitaines. Ces bases de défense, qui regrouperont à terme 96% de l'effectif total, pourvoiront au soutien et à l'administration générale de l'ensemble des unités qui leur seront rattachées. ».

A noter que c'est à l'origine sur le chiffre de 90 bases que reposait l'équation de la modernisation du soutien.

Adaptation capacitaire, modification du plan de stationnement sur le territoire, réforme du soutien par la création des bases de défense, réforme des structures centrales du ministère ont donc été menées de front.

¹ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense

b) La défense, une contribution à la modernisation de l'État supérieure à celle des autres ministères

Comme le soulignait l'Amiral GUILLAUD, chef d'état major des armées, devant la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat à l'automne 2011, le ministère de la Défense est engagé dans une réforme qui dépasse de loin, par son ampleur, toutes les précédentes. Il contribue très significativement à l'effort de modernisation de l'État.

« Depuis 2009, 53 organismes majeurs ont été dissous et 25 organismes ont été transférés. Nous avons supprimé 30 000 postes sur les 54 000 réclamés à la Défense. Dans le même temps, nous avons créé 60 bases de défense, 5 états-majors de soutien, la direction de la sécurité aéronautique d'Etat (DSAE), 2 commandements, 5 directions de soutien, l'inspection des armées et la direction de l'enseignement militaire supérieur ! (...)

« Je ne crois pas que beaucoup d'institutions en France aient réussi un pareil tour de force en termes de restructuration et ceci, tout en engageant en permanence et en moyenne 12 000 hommes sur 9 théâtres distincts et exigeants !

« La fin des déflations programmées sera sans doute plus difficile à réaliser. Elle ne résulte en effet plus de dissolutions massives de structures mais de rationalisations dans de multiples métiers. C'est un vrai défi.

« En dépit du coût d'accompagnement des restructurations et de l'évolution des dépenses sociales, les crédits de rémunération devraient diminuer par rapport à 2011 sous l'effet des 7 462 suppressions de postes, qui représentent à elles seules un quart des réductions d'effectifs de l'Etat.

« Corrélativement, environ 50 % des économies engendrées par ces déflations seront consacrées à la condition du personnel. Il s'agit d'une règle commune qui s'applique à tous les ministères et que la défense s'efforce d'observer depuis 2009.

« Notre transformation avance et tient globalement ses objectifs. ».

Avec une baisse d'effectifs de 17 %, supérieure à celle résultant de la seule application du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, la défense contribue au-delà des autres ministères à la modernisation de l'État.

2. Un succès qui conditionne le respect du rééquilibrage financier au profit des équipements

Le Livre blanc disposait que les économies engendrées par les restructurations seraient intégralement réutilisées pour la défense, ce qui était justifié à la fois par l'enjeu pour la sécurité de la nation et par l'ampleur de l'effort de restructuration entrepris. *« La dépense de défense sera, dès lors, rééquilibrée au profit des crédits d'investissement ».*

Le succès de la réforme du soutien et sa capacité à dégager des économies est donc vitale : elle conditionne le respect de la fragile trajectoire budgétaire de la défense et le renforcement de ses capacités d'investissement.

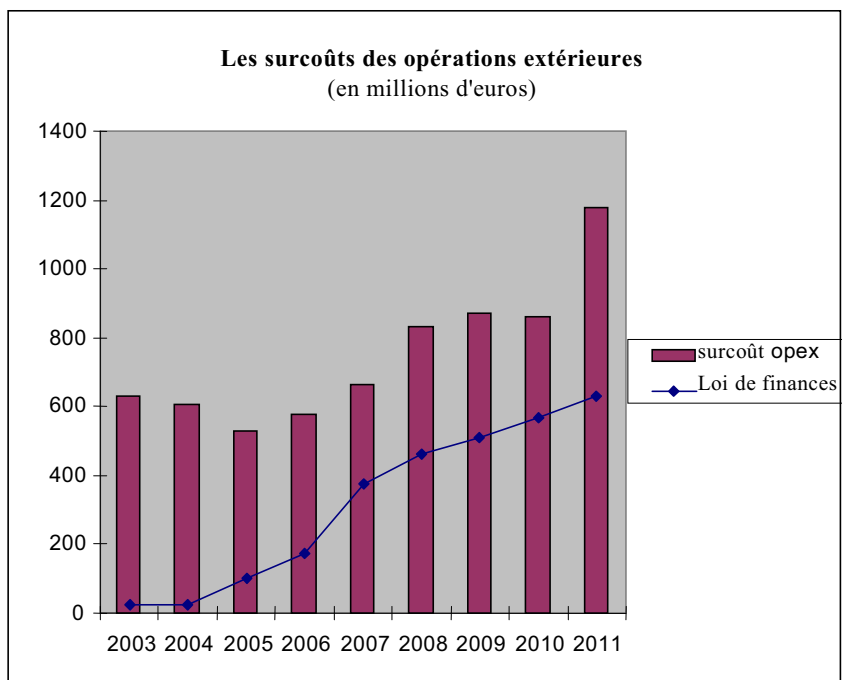
a) *Le schéma initial : 377 milliards d'ici 2020, une augmentation de 1% à compter de 2012*

Lors de son audition, le 21 octobre 2008, devant la commission des Affaires étrangères et de la défense, le ministre d'alors, M. Hervé MORIN, avait clairement réaffirmé les engagements du Livre blanc, qui prévoyait pour la Défense **377 milliards d'euros de crédits pour la période 2009-2020**, tout en fixant un rythme d'accroissement des ressources de 0 % en volume jusqu'à 2011, puis de **1 % en volume à partir de 2012**.

b) *Un environnement budgétaire dégradé*

Ce schéma initial n'a pas été respecté, sous la conjonction de plusieurs facteurs, bien connus et régulièrement analysés par votre commission notamment lors des débats budgétaires :

- le surcoût croissant des **opérations extérieures**. En 2011, les OPEX ont représenté un surcoût record de **1,2 milliard d'euros**¹, financé à hauteur de seulement 52 % par la loi de finances initiale. Pour la période 2007-2011, le surcoût annuel moyen des OPEX s'élèverait à 894 millions d'euros ;



Source : annuaire statistique de la Défense 2011-2012

¹ Source : rapport spécial de la commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2012, mission « Défense »

- l'apparition de **missions nouvelles** (réintégration du commandement militaire intégré de l'OTAN, cyberdéfense...);

- la difficulté bien connue à encaisser les **recettes exceptionnelles** ;

- l'érosion des **dotations budgétaires** par rapport aux prévisions initiales, dans un contexte économique très fortement dégradé.

Ainsi, la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 s'est traduite par une **réduction de crédits cumulée de 2 milliards d'euros¹** sur les cinq premières années de la loi de programmation² (soit 1,7 % des dépenses prévues sur la période 2009-2013).

**Écart entre la loi de programmation militaire
et la programmation révisée du ministère de la Défense**
(en milliards d'euros de 2008, et à périmètre 2008 hors pensions)

	LPM 2009-2014							Programmation révisée du ministère de la défense						Écart*					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
Équipements	17,5	17,2	16,0	16,5	17,1	17,7	84,3	17,7	15,5	15,4	15,8	16,1	80,5	0,2	-1,7	-0,6	-0,7	-1,0	-3,8
Fonctionnement et activité	14,7	14,4	14,1	13,9	13,6	13,2	70,7	15,1	15,0	14,5	14,2	13,7	72,5	0,4	0,6	0,4	0,3	0,1	1,8
Total	32,2	31,6	30,1	30,4	30,7	30,9	155,0	32,8	30,5	29,9	30,0	29,8	153,0	0,6	-1,1	-0,2	-0,4	-0,9	-2,0

Source : rapport spécial de la commission des finances du Sénat sur la mission Défense, projet de loi de finances pour 2012, données du ministère de la défense

Toutefois, comme le soulignent les rapports budgétaires de votre commission³, les crédits de la mission défense sont encore, en 2012, dans la trajectoire financière de la loi de programmation militaire, avec, compte tenu des recettes exceptionnelles, **un écart de 300 millions d'euros seulement.**

En revanche, sur la période 2013-2016, vos rapporteurs estiment que la perte de ressources par rapport à la trajectoire des 377 milliards prévue par le Livre blanc serait d'environ 9 à 10 milliards d'euros, même avec un maintien des crédits en volume (hypothèse d'une croissance zéro des crédits) pour la mission « Défense ».

Le ministère de la Défense fait valoir que « *la dynamique de livraison d'équipements majeurs a été respectée, avec, entre 2009 et 2011, des RAFALE (36 livraisons), des équipements FELIN (5776 livraisons), la frégate HORIZON, le CASA 235 (3 livraisons), le char VBCI (304 livraisons) ou encore le satellite HELIOS H.* »⁴.

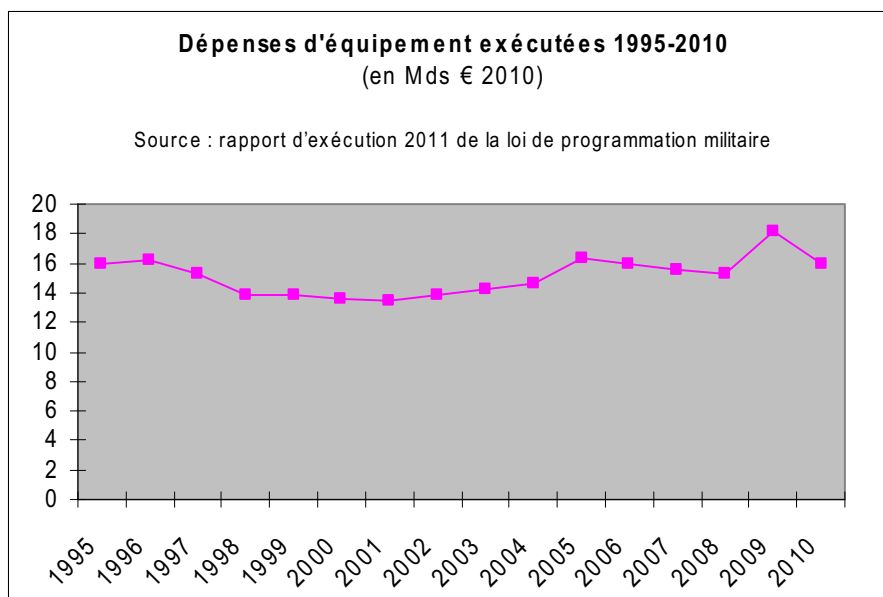
¹ En milliards d'euros 2008

² Source : rapport spécial de la commission des Finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2012, mission « Défense »

³ En particulier l'avis de MM Pintat et Reiner, n°108, 2011-2012

⁴ Source : Fiche d'information sur la réforme territoriale de la Défense et son accompagnement, SGA, 11 mai 2012

Le dernier rapport d'exécution de la loi de programmation militaire, en date d'octobre 2011, précise qu'avec un montant supérieur à 18 milliards d'euros de dépenses d'équipement, l'année 2009 a atteint un niveau historiquement haut sur la période 1995-2010. En 2010, les dépenses d'équipement s'élèvent à 16 milliards, soit un montant supérieur à la moyenne de la loi de programmation 2033-2008 (15,4 Mds €) et de la précédente 1997-2002 (14 Mds €).



B. LA RÉFORME DU SOUTIEN PAR LA MISE EN PLACE DES 60 BASES DE DÉFENSE

1. Une nouvelle organisation du soutien

a) Le principe : économiser sur les soutiens en les mutualisant dans une aire géographique donnée

La philosophie de la réforme du soutien est la suivante : afin de dégager des économies et de permettre à tous les organismes du ministère de se concentrer sur leur cœur de métier opérationnel, les bases de défense **mutualisent sur une aire géographique donnée les fonctions d'administration générale et de soutien commun**, au profit de toutes les formations et organismes situés dans leur périmètre, quelles qu'elles soient.

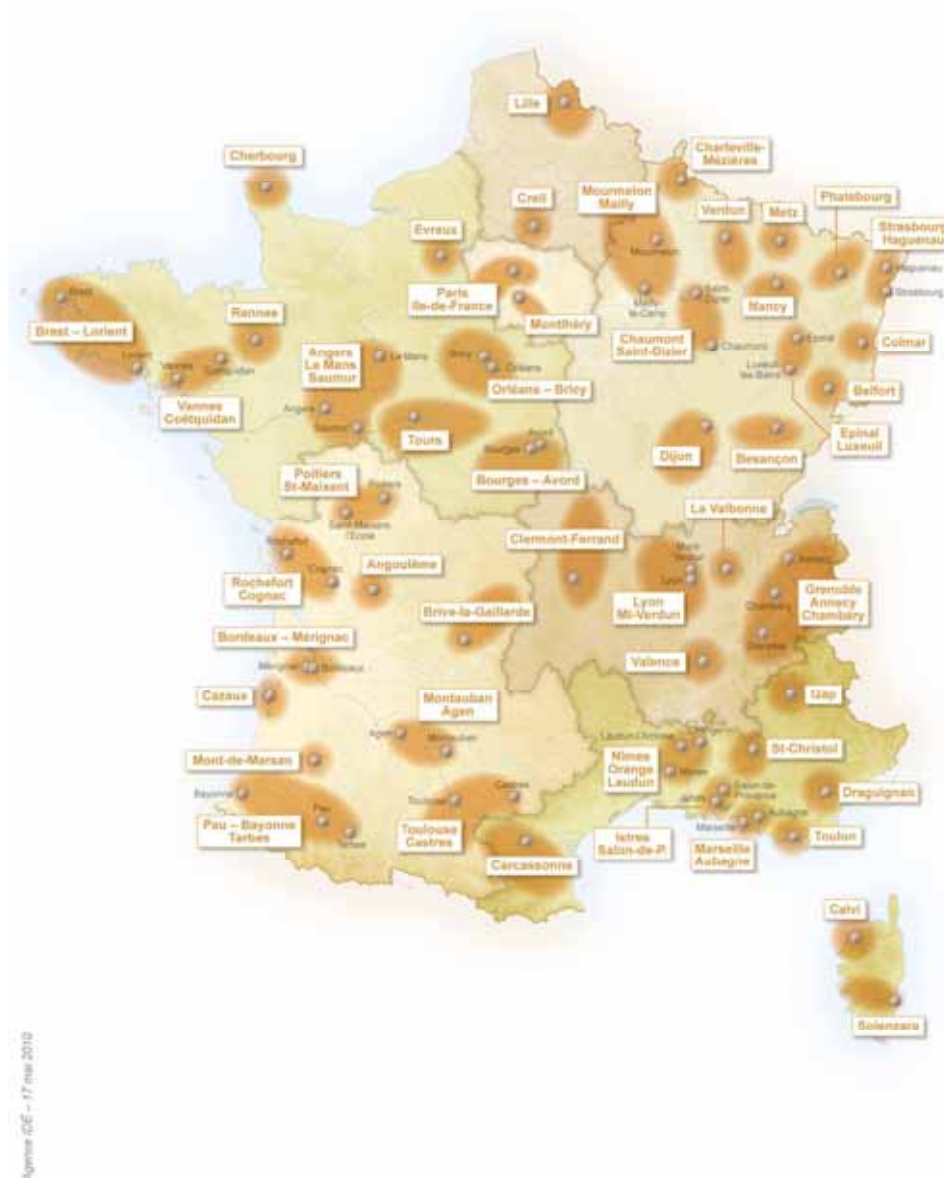
Pour reprendre les termes exacts de l'arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense, la base de défense constitue, dans une zone géographique, le cadre de la mutualisation de l'administration générale et du soutien commun, ainsi que de la coordination et de l'arbitrage des soutiens spécialisés délivrés par les directions et services du ministère (en particulier soutien santé, soutien pétrolier, soutien en systèmes d'information, soutien social, soutien infrastructures), à l'exclusion des soutiens spécifiques d'armées.

Le commandant a donc une autorité différenciée sur les différents services du soutien :

- les services communs sont sous l'autorité directe du commandant de base de défense ;
- les services spécialisés (*infrastructure, santé, systèmes informatiques*) sont simplement « coordonnés » par le commandant de base de défense.

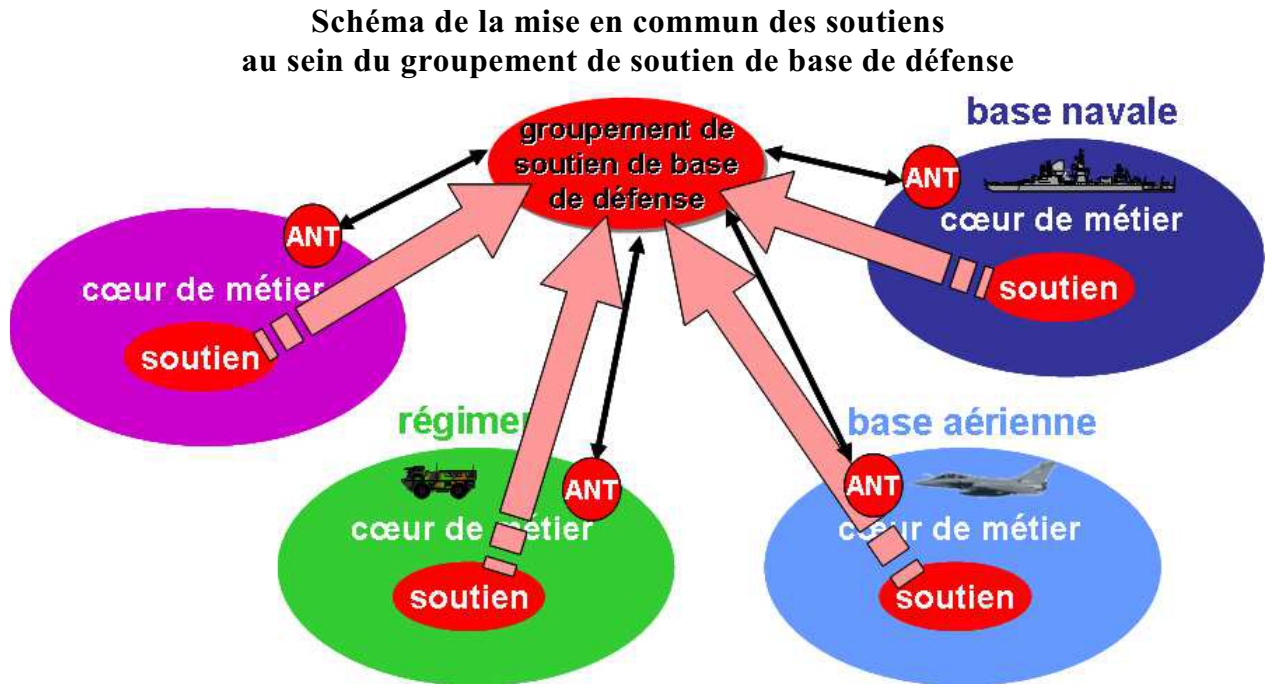
Bases de défense

● Empreinte des bases de défense



La mise en commun des soutiens entre toutes les unités sur une aire géographique donnée s'est accompagnée d'une **diminution simultanée du**

nombre de personnels affectés à ces tâches, comme l'explique le schéma ci-dessous, sur lequel la taille cumulée du groupement de soutien et de ses antennes, représentant le nombre de personnels affectés après la réforme, est inférieure à celle des différents soutiens d'unité avant réforme :



Source : Ministère de la Défense

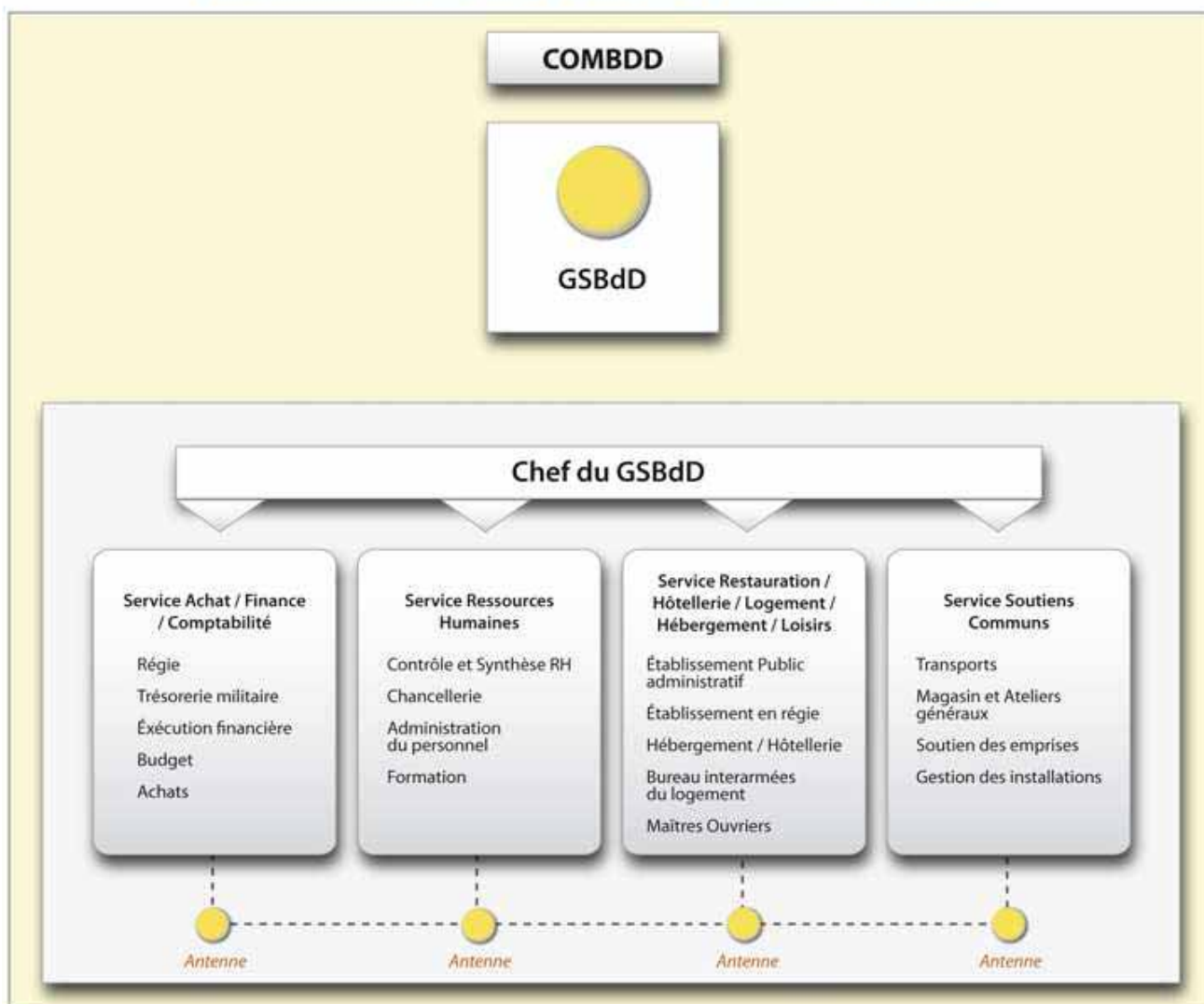
La création des bases de défense répond à deux objectifs clairement exprimés dans leur arrêté de création : la base « doit permettre de coordonner et de trouver des synergies pour le soutien apporté au niveau local au sein d'une aire géographique déterminée. La base de défense est par ailleurs le creuset permettant de générer des économies en rendant en particulier possibles une harmonisation et une rationalisation de l'ensemble des procédures de soutien au niveau ministériel. ».

L'objectif secondaire de la réforme était de décharger le chef d'une unité opérationnelle (ou d'un service) de la responsabilité de l'essentiel des tâches d'administration et de soutien général au profit des chefs des bases de défense et donc de le recentrer sur son cœur de métier opérationnel.

La création des bases implique notamment la réorganisation des fonctions d'achats, de finances, d'administration des ressources humaines, de transports, de restauration, hôtellerie, habillement... Ces fonctions, auparavant directement remplies par les unités et les formations, sont directement mutualisées au sein d'un organisme appelé **groupement de soutien de base de défense (GsBdd)**, placé sous l'autorité du **commandant de base de défense (ComBdd)**. Il dispose, si nécessaire, d'antennes délocalisées auprès des formations soutenues.

Suivant les instructions officielles, le groupement de soutien de la base est structuré en **4 services** : service achats finances (SAF), service d'administration du personnel (SAP), service soutien vie (SSV) et service soutiens communs (SSC).

Structuration du soutien commun en BdD



Source : www.defense.gouv.fr

L'effet concentrateur de l'embasement est très net : au total, la constitution des groupements de soutien s'est accompagnée d'une diminution de 15 % des personnels antérieurement affectés à ces missions.

b) Une réforme qui impacte toutes les fonctions de l'administration générale et du soutien commun

Auparavant, les unités, services et organismes du ministère de la Défense assuraient leur propre soutien. Les ressources étaient affectées par

chaque chaîne organique, qui décidait de leur emploi. Désormais, l'ensemble des capacités et moyens sont regroupés par aire géographique et transférés à un **organisme interarmées du soutien**, qui dispose d'un budget opérationnel propre.

Une équipe de projet a été mise en place au sein du ministère de la Défense pour harmoniser les processus de soutien et aligner les pratiques sur les meilleurs exemples observés, domaine par domaine. Articulée autour de 15 groupes de travail, elle a débouché à l'été 2011 sur l'élaboration d'une **instruction précisant l'organisation du soutien en base de défense**, par grand domaine, et sur des mémentos détaillant l'ensemble des procédures dans chaque domaine. Une **instruction portant norme de soutien** a également été publiée, qui engage les services soutenant sur des objectifs chiffrés.

Tous les champs du soutien sont couverts par cette réforme : ressources humaines, action sociale, finances, achats, restauration, logement, carburant, systèmes d'information...

Pour chaque fonction, des rationalisations et une amélioration de la qualité de service ont été simultanément recherchés.

(1) Objectif pour les ressources humaines : décharger les unités des actes administratifs, et, à terme, harmoniser et simplifier la gestion

La chaîne des ressources humaines a été complètement restructurée à l'occasion de la création des bases de défense.

Les unités, qui conservent la gestion de proximité, sont déchargées des actes de préparation et d'exécution administrative de leurs décisions, qui sont centralisés et mutualisés au sein du groupement de base de défense pour les personnels militaires et du centre ministériel de gestion pour les personnels civils.

Ainsi, le commandant d'unité reste chargé de la notation, de l'avancement, des congés, des récompenses et des sanctions disciplinaires. Ces **actes dits de « commandement »** lui incombent toujours. Autorité d'emploi, il conserve également ses attributions pour la gestion du personnel civil placé sous son autorité et effectue les actes de management qui se traduisent par une appréciation des mérites et de la manière de servir des agents.

En revanche, les actes de gestion et les démarches administratives qui préparent et exécutent ces actes de commandement, ou **actes « d'administration »**, sont transférés :

- au groupement de soutien de la base de défense dont dépend l'unité en ce qui concerne les personnels militaires ;

- à l'un des huit centres ministériels de gestion, échelons déconcentrés de la direction des ressources humaines, pour ce qui concerne les personnels civils.

Outre les **économies d'effectifs** attendues, cette nouvelle organisation plus centralisée était censée produire **des effets bénéfiques en termes d'harmonisation des processus de ressources humaines**. Enfin, à la condition de pouvoir s'appuyer sur des systèmes d'information unifiés, elle devrait permettre, à terme, la dématérialisation de nombreux actes de gestion et, partant, leur mutualisation.

(2) Objectif pour l'alimentation : performance économique et harmonisation des droits

Par le regroupement, dans chaque base de défense, de tous les cercles-mess en un seul, le ministère de la Défense recherchait plusieurs objectifs :

- d'une part la performance économique : la réorganisation de la fonction alimentation, restauration et loisirs permet d'en centraliser la gestion au niveau du groupement de soutien de base de défense. C'est l'occasion d'une modernisation des conditions d'exercice. Les politiques d'achat, d'investissement et de loisirs peuvent ainsi être mutualisées ;

- d'autre part, cette réforme devait s'accompagner d'une harmonisation des droits entre les différentes armées et les différents sites.

Le régime de contribution de l'État à l'alimentation n'est pas unifié. Ainsi par exemple, suivant les armées voire les affectations au sein d'une même armée, les repas sont ou non pris en charge, sans grande logique.

(3) Objectif pour l'habillement : rationalisation et centralisation

La fonction habillement des armées emploie de l'ordre de 1600 personnes et mobilise un budget d'achats annuels de près de 180 M€.

La réforme visait à la modernisation complète de la fonction « habillement ». Partant du constat de l'hétérogénéité des droits et des pratiques, la modernisation visait à harmoniser les modes de gestion mais également à rationaliser l'organisation logistique.

Aujourd'hui encore, la réduction pourtant engagée des stocks très volumineux et coûteux (plusieurs années de stocks) n'est pas encore totalement aboutie.

L'habillement fait l'objet d'études préalables en vue de son éventuelle externalisation (cf. ci-après).

L'habillement : des pratiques hétérogènes

- les modalités de renouvellement obéissaient parfois à une logique indemnitaire, parfois à une logique de « droits de tirage » ;
- la distribution s'effectuait soit par correspondance individualisée soit pour d'autres au sein de magasins dédiés ;
- les opérations d'entretien étaient réalisées à titre gratuit pour certaines catégories, à titre onéreux pour d'autres ;
- les règles étaient différentes pour les travaux de finition réalisés sur les tenues.

Les principes de la réforme sont les suivants : consacrer un principe de gratuité des effets obligatoires, adopter la composition des paquetages aux emplois et fonctions tenus, permettre le renouvellement des effets par « droit de tirage » en recevant les effets de façon individualisée, étendre à tous la prise en charge des travaux de finition (galonnage, écussonnage, médailles...).

Sur le terrain, vos rapporteurs ont rencontré des avis plutôt positifs, notamment sur la possibilité de commander de façon individualisée, sur le modèle de la « vente à distance ».

(4) Objectif pour les achats : concentration et professionnalisation

La fonction « achats » a été totalement réformée, avec un double objectif : massifier les achats pour dégager des économies d'échelle, professionnaliser les achats autour de chaînes fonctionnelles d'expertise financières composées de structures spécialisées.

Une répartition des compétences s'opère entre la base de défense, responsable des « petits achats » (sous le seuil de 130 000 €), à la condition qu'il n'y ait pas de marché cadre passé au niveau supérieur, et les structures d'achat spécialisées¹; selon un principe dit de « **subsidiarité en cascade** », qui limite de fait le périmètre des achats directement opérés par la BdD.

S'insérant désormais dans une véritable politique ministérielle des achats, les attributions de la base de défense se divisent donc en deux :

- acheteur, pour les marchés de petit montant (jusqu'à hauteur du marché à procédure adaptée, MAPA soit 130 000€ HT), c'est ce que l'on appelle le principe de subsidiarité en cascade,
- approvisionneur, en lançant des bons de commande sur des marchés cadres à bons de commande passés par d'autres acheteurs du ministère de la défense.

A contrario, tous les marchés formalisés (à partir de 130 000€) sont obligatoirement passés à un niveau centralisé.

Typologie des achats et répartition des rôles :

- Niveau national : achats opérés par les plates-formes achats finances

Conventions au titre de stratégies ministérielles (UGAP pour papier, fournitures de bureau...) ou de stratégies interministérielles (téléphonie, affranchissement, impression...)

Accords-cadres passés au titre de politiques nationales prises au niveau central du service du commissariat (« vivres métropole », restauration ...)

Marchés nationaux passés par des pôles d'excellence pour répondre à des besoins nationaux (animaux, instruments de musique, effets de sport, effets pour forces spéciales...) ou pour répondre à de grands clients.

- Niveau régional : achats opérés par les plates-formes achats finances

¹ Comme les plates-formes achats finances, PFAF ou les établissements en charge des infrastructures, ESID

Services et fournitures répondant à des besoins courants de l'ensemble des formations administratives de la zone de responsabilité. En général, ils sont mutualisables, voire standardisables en vue d'obtenir de la performance économique (nettoyage des locaux, espaces verts, déchets...)

- Niveau local : achats opérés directement par les bases de défense
- Besoins résiduels et de réactivité (pièces détachées...)

Source : direction centrale du commissariat des armées

Pour les unités, il faut désormais formaliser leurs besoins auprès du groupement de soutien de base de défense. Pour les agents concernés par les achats en base de défense, cette réforme s'accompagne du déploiement de nouveaux outils tels que les cartes d'achats (cf. ci-après).

(5) Objectif pour le logement : élargissement du périmètre

Dans chaque base de défense¹, un bureau logement a été créé, issu du regroupement des différents bureaux logement des unités embasées. Les promoteurs de la réforme font valoir que ce regroupement conduira à ouvrir l'offre de logements sur une zone plus large et renforcera les bureaux logement : « *en élargissant leur périmètre d'intervention, il est possible de prévoir l'armement des bureaux par au moins 2 personnes, consolidant ainsi la continuité du service et la professionnalisation du personnel* »².

(6) Quelques exemples concrets de rationalisations

Sur le terrain, les exemples abondent de rationalisations qui ont été permises -ou plutôt occasionnées- par l'embase, qui a permis de décloisonner, de mutualiser, et qui a surtout été l'occasion de s'organiser différemment.

Quelques exemples de rationalisations découlant de l'embase

Le regroupement des marchés : permet leur concentration

- BdD Marseille passée de 208 à 163 marchés, Rennes de 250 à 150

La renégociation des contrats implique une professionnalisation des « contracteurs », avec une capacité de négociation renforcée

- BdD Nancy entretien espaces verts -13.000 € / an

La mise en place de marchés nationaux est facilitée : la massification est rendue possible tout en respectant la liberté d'action du ComBdD

- OLIMPE [impression], ascenseurs, énergie

La politique d'achats est plus efficiente : révision des marchés, amélioration du rôle des prescripteurs et contrôleurs de prestations :

- entretien locaux BdD Nancy -10 % / m2 (économie de 52.000 € / 520.000 €)

- 80.000 € de fournitures de bureau et de consommables informatiques BdD Rennes

¹ Sauf exceptions comme l'Ile de France Toulon et Brest

² Document du ministère de la défense : « La nouvelle cartographie des bases de défense »

La politique immobilière est mise en cohérence: l'embasement transcende les approches d'armée et la segmentation par formation, les efforts peuvent être programmés dans la durée

- élaboration de schémas directeurs immobiliers de bases de défense

Les occupations de locaux sont optimisées : réduction des surfaces actives, mutualisation des installations communes

- exemple de Marseille qui se resserre de 5 quartiers à 3 en 2014 (4 en 2012)

La programmation de projets globaux est facilitée (les coûts de construction et de fonctionnement diminuent par rapport à la masse salariale)

- projets de cercle BdD Angoulême ou de fusionnement des 5 mess/foyers BdD Mourmelon

L'amélioration des infrastructures génère des économies d'énergie

- mise en place des comités mixtes d'énergie locaux

Réduction du parc de véhicules : la concentration facilite la rentabilisation du parc

- réduction de 10 % sur parc BdD pilotes

La mutualisation de la fonction pétrolière facilite la remise aux normes de stations-services et l'automatisation. La fin des stations dédiées entraîne une meilleure utilisation des cartes carburants

- BdD Pau : passage de 7,35 ETP à 3,95 dès fin 2011, puis à 3,05 ETP

La mutualisation des prestations : permet à l'ensemble des formations embasées de pouvoir bénéficier de prestations variées comme le courrier, l'impression, le conseil juridique, les bus, la comptabilité des matériels

- BdD Rennes passée de 33 véhicules à 7 pour la fonction courrier

La rationalisation fonctions d'administration du personnel permet la mise en pool des directions ressources humaines des formations embasées

- BdD Nancy : antennes réduites, ce qui a permis de passer de 168 postes à 147, soit un gain de 21 postes

Source : données communiquées lors de la visite de la base de défense de Metz

Globalement, sur l'ensemble des bases, le ratio soutenus-soutenus s'établit à 9.5 %, la cible étant d'arriver à 8% ou 7,5%, taux atteint sur les plus grandes bases de défense. Au total, ce sont 3 200 formations qui sont soutenues, soit 284 216 personnes, par 29 288 postes en groupements de soutien de base de défense, dont 42 % de civils.

Les illustrations de l'effet mutualisateur de l'embasement sont nombreuses.

Ainsi lors de la visite de la base de **Toulon**, vos rapporteurs ont pu observer que la constitution du nouveau bureau « transport » de la base, à partir des différents bureaux « roulage » préexistants, avait permis de baisser de 10% les effectifs et de mieux répartir la charge de travail de certains chauffeurs (et donc de diminuer les heures supplémentaires). Les 887 véhicules de la base sont désormais mutualisés à 87%, avec un objectif de mutualisation de 94%. Si le bureau « transports » est centralisé, il dispose

naturellement d'antennes avec des véhicules prépositionnés sur certains sites plus éloignés comme Saint-Mandrier, le fort Lamalgue ou la base d'Hyères.

D'après les informations obtenues sur place par vos rapporteurs, il s'avère que la nouvelle organisation est satisfaisante, avec une souplesse d'utilisation accrue. Des dispositifs de « prêt minute » et de taxis se complètent pour couvrir toute la gamme des besoins.

Sur la base de **Metz-Thionville**, le ratio entre les souteneurs et les soutenus est passé, à la suite de la réforme, **de 9,5% à 8%**. Avant la réforme, chacune des 30 unités soutenues possédait un service des ressources humaines, par exemple. Il n'y a plus aujourd'hui qu'un seul service d'administration du personnel, au groupement de soutien, pour l'ensemble des 30 formations. De même, l'embasement facilite la mise en cohérence de la politique d'infrastructure. A Metz, dans une logique de restructurations et de fermetures d'unités (base aérienne..) l'élaboration de schéma directeur immobilier de la base de défense est un outil pour mettre en cohérence et mieux atteindre l'objectif de la diminution des emprises occupées, qui génèrent des coûts importants (eau, électricité, gaz, sécurité, gardiennage...).

A **Tours**, la base de défense expérimente notamment la mise en place d'un pôle unique de livraison et d'expédition (PULE), permettant à la section transports du groupement de base de défense de prendre en charge l'ensemble des livraisons à l'intérieur de la base.

À **Charleville-Mézières**, la mutualisation n'est pas envisageable puisque la base ne soutient qu'une seule unité. Dans cette base aux dimensions d'une antenne, les déflations d'effectifs ont pourtant été appliquées suivant la même proportion que dans les autres bases : le personnel chargé du soutien est passé de 126 à 109 personnes, soit **une diminution de 14%**. **Il ne s'agit pas, dans ce cas, de mutualisation, mais de « concentration »** : du fait des déflations d'effectifs, les personnels deviennent « multi casquettes ». Moins nombreux pour réaliser les mêmes tâches, les personnels ont dû bien souvent fournir un effort significatif pour s'adapter.

c) De l'expérimentation à la généralisation : une accélération du calendrier liée à la complexité de gestion simultanée des deux systèmes

En juillet 2008, le ministre avait annoncé la constitution d'environ 90 bases de défense. Leur déploiement était envisagé de façon progressive à partir de 2011 jusqu'en 2014, au rythme de **20 bases par an**.

Les expérimentations conduites dans les 11 bases expérimentales en 2009 et les 18 bases pilotes en 2010 ont finalement conduit à une accélération de ce calendrier et à une modification du schéma initial :

- le format des bases a été **densifié** car il est apparu que les mutualisations étaient plus importantes dans les bases de 3 000 personnes et

plus ; l'objectif a donc été de permettre à un plus grand nombre de bases possible d'atteindre ou de dépasser cette masse critique ;

- la délimitation du périmètre géographique des bases a été adaptée, pour raisonner en termes de **temps de déplacement (1 heure 30 maximum)** plutôt que de distance kilométrique (30 km) ;

- la coexistence durable des deux systèmes paraissant source de complexité, notamment sur le plan budgétaire, il a été décidé de généraliser le modèle des bases **au 1^{er} janvier 2011**.

Cette accélération a certes des **avantages** : elle permet d'insuffler un élan certain à la réforme, elle évite les périodes d'attente et de transition difficiles à gérer en termes de moral des troupes et de pilotage de l'organisation.

Elle pose toutefois aussi beaucoup de **questions** dans la mesure où on peut se demander si, dans sa volonté de trancher dans le vif, le ministère de la défense n'a pas mis en danger l'équilibre même du schéma initial : déployée **sans que les outils nécessaires, en particulier informatiques, n'aient atteint leur phase de maturité**, la réforme a nécessairement été plus douloureuse pour les personnels, qui ont dû faire preuve d'une très grande capacité d'adaptation.

Beaucoup, dans les personnes rencontrées sur le terrain, indiquent que le maintien de la qualité du soutien depuis la mise en place des bases repose largement sur la rémanence de pratiques antérieures, ainsi que, et c'est indéniable, sur le **dévouement des personnels, très fortement sollicités pendant la période de montée en charge**.

2. Les 60 bases de défense : un schéma unique, des réalités diverses

Les bases de défense, organisées suivant un schéma unique, recouvrent en fait des réalités très diverses.

Dans les instructions officielles, il existe quatre types de bases de défense :

- type 1 : 8 bases soutenant une seule formation majeure à laquelle peuvent se rajouter des micro-organismes relevant d'autres subordinations ;

- type 2 : 40 bases soutenant plusieurs formations et organismes importants, relevant, ou non, de subordinations différentes ;

- type 3 : 3 bases soutenant un effectif important [plus de dix mille (10 000) personnes] ou correspondant à des situations particulières ;

- type 4 : 9 bases soutenant des forces de souveraineté ou des forces de présence.

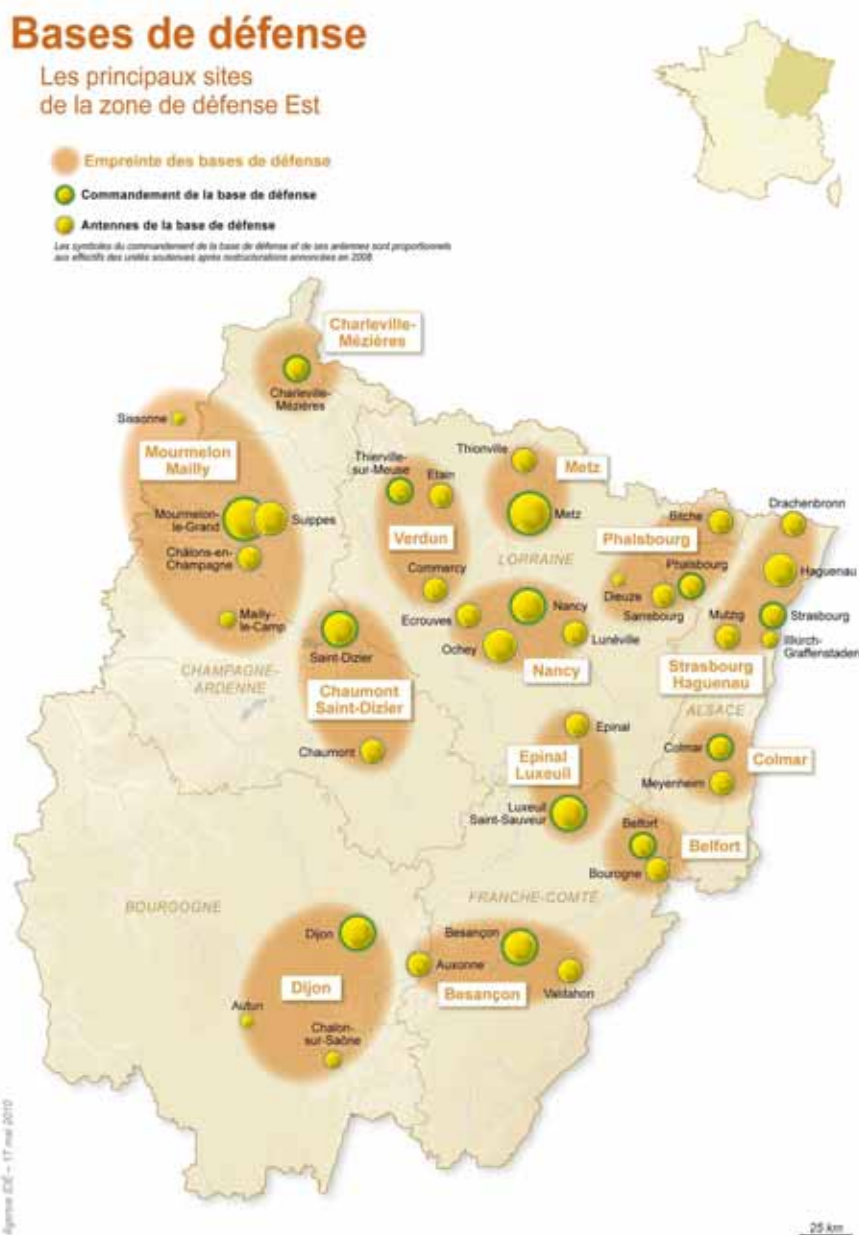
Au sein d'une même « catégorie », vos rapporteurs ont pu constater, au cours de leurs déplacements, la très grande hétérogénéité des situations de terrain. Chaque base de défense est un cas particulier.

Vos rapporteurs ont pris le soin de visiter plusieurs types de bases différentes, mixant des bases à « dominante » terre, mer ou air, des bases en expansion ou en restructuration, des bases de type 1 (les plus « petites »), 2 ou 3.

Des disparités très fortes s'observent au sein de la même catégorie, et de la même région.

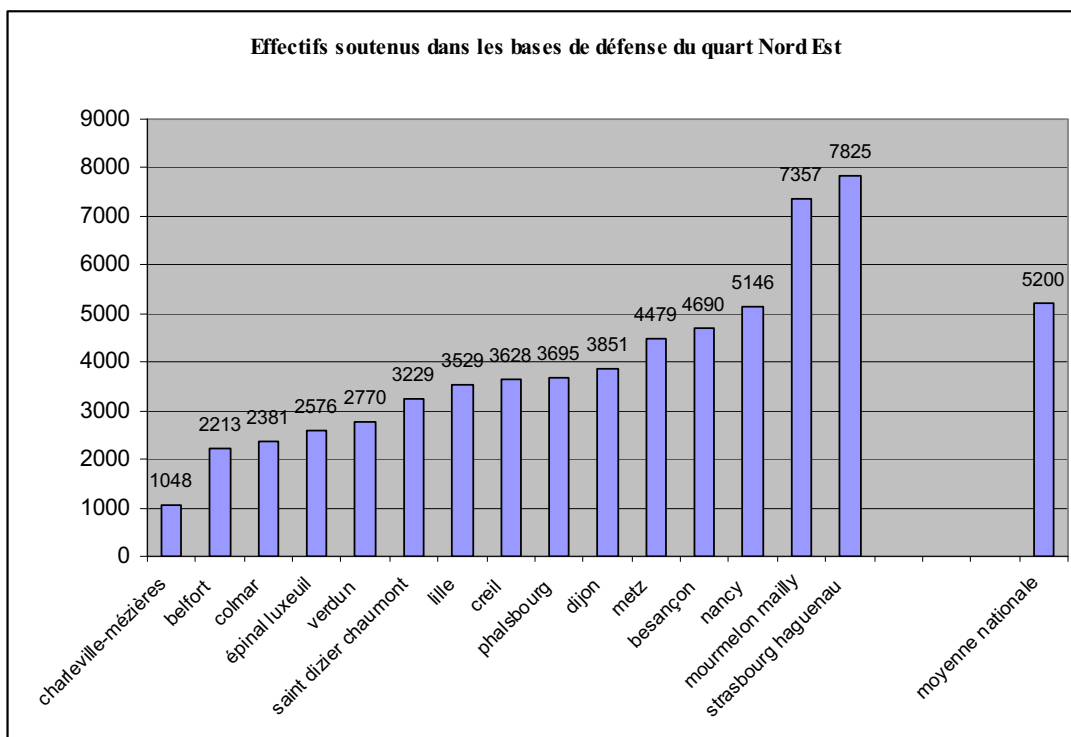
Ainsi, pour une moyenne nationale de **personnes soutenues** de 5 200, dans le Nord-Est de la France, le nombre de personnes soutenues par une même base de défense va de 1 048 à Charleville Mézières à 7 825 à Strasbourg Haguenau.

Le nombre des **unités** soutenues ou encore le nombre **d'antennes** déployées auprès des unités est lui aussi très variable. Certaines bases sont très denses et très compactes, d'autres dites « en olive » sont au contraire très éclatées géographiquement. Dans la région Nord-Est, le nombre d'antennes va de 0 à Charleville Mézières à 9 antennes pour la base de Mourmelon Mailly.



De fait le ratio « gérant/géré » peut aller de **7,5** pour les bases les plus denses (comme les grandes bases de type 3 par exemple) à **10 ou 11** pour les moins denses.

Les modalités **d'organisation** ou le degré de rationalisation sont également très diverses : ainsi à Creil, base sur laquelle le « soutien vie » a été totalement confié à une société extérieure, **280 personnels soutiennent le même nombre de personnes (environ 3600) que 450 de leurs collègues à Phalsbourg, en raison de l'externalisation de certaines prestations.**



Source : État major de soutien de Metz

a) Metz : une base à dominante « terre », confrontée aux restructurations

Vos rapporteurs se sont rendus le 27 mars 2012 sur la base de défense de Metz-Thionville. Outre le fonctionnement de la nouvelle organisation du soutien, cette visite a été l'occasion d'aborder la problématique des **restructurations**, avec, en particulier, la fermeture de la base aérienne 128, qui est une opération très lourde puisqu'elle employait près de 2 500 militaires et s'étendait sur près de 400 hectares de surface, en limite de l'agglomération messine.

METZ - PRINCIPALES RESTRUCTURATIONS :

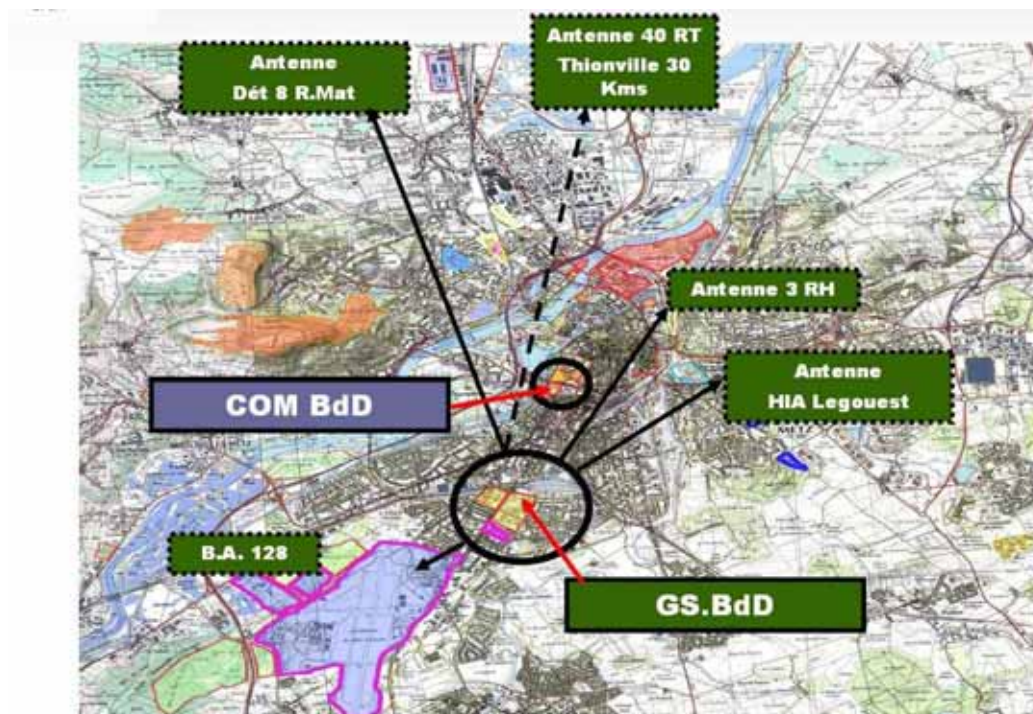
- Base Aérienne 128 de Frescaty, basée sur les communes d'Augny, Marly et Moulins-lès-Metz,
- 1er Régiment Médical de Châtel-Saint-Germain,
- 2ème Régiment du Génie de Metz,
- Etat major de la Brigade de Renseignement et Groupement de Recueil de l'Information de Metz,
- Centre d'Instruction Santé de l'Armée de Terre de Montigny-lès-Metz,
- la Direction Régionale du service des Essences des Armées Nord-Est de Metz
- 1er Régiment du Matériel de Woippy

Source : contrat de redynamisation du site de défense de Metz et son agglomération

Au total, l'impact des restructurations pour Metz est estimé à une perte de 5 000 emplois militaires et civils, soit 12% du total des suppressions envisagées sur le territoire national.¹

S'agissant plus particulièrement de la base de défense elle-même, elle assure le soutien d'une trentaine de formations, à dominante terre (40^{ème} régiment de transmissions, 3^{ème} régiment de hussards, 8^{ème} régiment du matériel) et interarmées, sur un noyau central et plusieurs antennes :

Base de défense de Metz-Thionville noyau central et antennes



Sur cette base, héritière d'un important patrimoine immobilier historique parfois situé en plein centre-ville, la problématique des **infrastructures** est particulièrement importante : au total la base doit gérer presque **200 emprises, soit 1 700 bâtiments, pour un total de 1,6 million de m².**

Du fait des restructurations, de nombreuses emprises sont devenues inutiles aux besoins des armées et doivent être cédées.

Deux cas ont particulièrement retenu l'attention de vos rapporteurs : celui, tout d'abord, de la **base aérienne de Metz Frescaty**, dont la valeur avait été estimée par France domaine à 20 millions d'euros, et qui devrait

¹ Source : contrat de redynamisation de site de défense de Metz et de son agglomération

finalement être cédée à l'euro symbolique ; celui, également, de la Caserne Serret (11 hectares), dont les bâtiments en très bon état étaient estimés à 7 millions d'euros et qui devraient être cédés à d'autres services de l'État pour sept fois moins.

Base de Metz - Emprises devenues inutiles aux besoins des armées

Nom de l'Emprise	SHOD globale	Année d'Aliénation
Base aérienne Metz Frescaty	188 473 m2	2012
Saint Quentin (4 emprises)	64 093 m2	en cours
Caserne Serret aliénée	51 023 m2	2011
Quartier Desvallières aliéné	36 895 m2	2012
Quartier Lizé	32 016 m2	2012/2013
Caserne Reymond	22 102 m2	2013
Arsenal III partie restante aliéné	12 756 m2	2009
Arsenal I aliéné	6 874 m2	2011
Direction du génie	4 546 m2	2012
Annexe Roques	3 626 m2	en cours

Source : base de défense de Metz

Sur cette base, la problématique des **infrastructures** est importante, tant à cause des cessions en cours que des travaux prévus pour adapter l'existant : pas moins de 7 projets structurants sont prévus sur les 5 prochaines années.

Vos rapporteurs ont aussi pu mesurer le travail nécessaire à la constitution de la base de défense et le changement d'habitudes qu'elle a représenté pour les personnels.

Le **groupement de soutien** de la base de défense, qui comprenait 494 postes en 2011, va évoluer jusqu'à atteindre 438 postes en 2016 (référentiels en organisation), améliorant d'autant le ratio gérant/géré.

La restauration est **externalisée** sur l'un des quartiers de la base, pour des raisons historiques. L'embasement s'est accompagné d'une redéfinition des **marchés** : à Metz il y avait 50 marchés en cours, l'embasement a permis un regroupement multiservices, en liaison avec la plate-forme achats-finances.

Sur le plan financier, vos rapporteurs ont constaté un phénomène d'économies « forcées » : faute de crédits suffisants, à partir de septembre

ou octobre le commandant est obligé de freiner la dépense, entraînant des reports de charges d'une année à l'autre. L'impasse budgétaire serait de l'ordre d'un trimestre entier de dépenses.

b) Tours : une base à dominante « air », en extension, futur réceptacle des directions des ressources humaines des armées

A Tours, où vos rapporteurs se sont rendus le 3 avril 2012, c'est le mouvement inverse qui s'opère, puisque la base est en expansion, avec la perspective de l'arrivée des 650 personnels de la direction des ressources humaines de l'armée de terre en 2012, puis de celle de la marine en 2014.

Les effectifs soutenus devraient passer de 5 792 personnes à environ 6 800 personnes en 2014.

Principaux projets d'extension sur la base de Tours :

- Accueil de la direction des ressources humaines de l'armée de terre à Tours Centre à compter de l'été 2012 : construction d'un cercle mess (capacité d'accueil : 1 200 personnes) ; réhabilitation de bureaux de la Caserne Baraguey ; création d'un bâtiment archives, rénovation bâtiment d'hébergement Quartier Rannes ; parking Quartier Rannes ;
- Construction éventuelle d'un cercle mess à TOURS Nord – Site Tulasne
- PROJETS : Construction d'un bâtiment pour l'accueil de la direction du personnel militaire de la marine en 2014
- Opération à programmer pour la mise en place d'une antenne du centre médical des armées à Tours Centre, nécessaire au soutien santé des personnels des nouvelles unités.

Vos rapporteurs ont choisi d'aborder à Tours les questions relatives aux **ressources humaines**, notamment grâce à une rencontre avec les représentants syndicaux du personnel civil de la base, qui a permis de mesurer leurs inquiétudes en matière d'externalisations des fonctions du soutien et de maintien de l'emploi public. La question du maintien de certaines compétences en propre a été abordée, à partir de l'exemple de l'entretien des véhicules de la gamme commerciale.

Les **représentants syndicaux** ont également décrit la désorganisation de certaines fonctions résultant à leur sens de la constitution des bases de défense et la perte de qualité pour les soutenus. Ils ont pointé des incohérences en termes de formation, compétence partagée entre la base de défense et la direction des ressources humaines de l'armée de terre. Ils ont enfin fait état de leur inquiétude quant à la pérennité de certaines implantations.

D'un point de vue plus général, vos rapporteurs ont pu rencontrer **l'ensemble des responsables de services du groupement de soutien**, ainsi

que les chefs de corps **des unités soutenues**, qui se sont exprimés très librement.

La base de défense soutient 3 formations et 12 organismes, soit 4 500 personnels au total, composés aux 2/3 d'aviateurs. L'antenne la plus importante (500 personnes) est Romorantin, à plus d'une heure de route. Lors des différents échanges, ce sont d'ailleurs des personnels (tant civils que militaires) des antennes les plus éloignées qui ont manifesté des inquiétudes pour l'avenir ou fait état de difficultés à la suite de l'embasement.



Le commandant de la base de défense est également commandant de la base aérienne et à ce titre est soutenu non seulement par la base de Tours mais aussi par celle de Brest et d'Angers. En effet les deux structures n'ont pas le même périmètre : celui de la base aérienne obéit à une logique opérationnelle, celui de la base de défense à une logique de proximité géographique du soutien. Il faut noter que dans l'armée de l'air, le concept de « base » préexistait, avec une habitude ancienne de mutualisation du soutien et l'existence d'unités « abonnées » à un soutien, ce qui a sans doute atténué, pour les personnels de l'armée de l'air, majoritaires, le choc culturel de la constitution de la base de défense.

La mise en place de la base de défense a toutefois été un changement considérable pour les personnels, qui ont dû apprendre à travailler ensemble, suivant de nouvelles méthodes et avec de nouveaux outils.

A l'exception notable de l'application « Sillage », dont le déploiement a été accompagné d'un réel effort de pédagogie, les personnels en charge du groupement de soutien ont souligné **l'immaturité des systèmes d'informations** censés permettre tous les gains de productivité attendus de la réforme, alors que la baisse des personnels de soutien était quant à elle d'ores et déjà engagée.

Les entretiens ont mis en lumière les **incohérences des frontières d'intervention des niveaux intermédiaires du soutien** : pour les achats, la base relève « essentiellement » de la plate-forme achats finances de Rennes, mais dépend aussi pour certains marchés de celle de Saint Germain en Laye, avec des taux de rejet et des délais de traitement plus importants.

Vos rapporteurs ont pu noter que, si la proportion entre les militaires et les **civils** au sein du groupement de soutien est de 70% - 30%, en revanche, le chef du groupement de soutien, qui est actuellement issu du corps des commissaires, sera remplacé par un personnel civil.

Enfin, pour la conduite de la réforme, deux difficultés ont été signalées, qui sont certainement applicables à l'ensemble des bases :

- d'abord la difficulté à aborder la dernière phase de la transformation, une fois effectuées les plus grosses « rationalisations ». C'est l'ère de la « logique des petits nombres »: ainsi par exemple, quand une équipe est passé de 9 à 3 personnes, il est encore plus difficile de la diminuer de 3 à 2 ;

- ensuite, la difficulté pour le commandant de base à faire vivre une « logique de site », compte tenu du nombre important d'acteurs du soutien et d'unités soutenues.

c) Charleville-Mézières : l'ancrage historique du 3^{ème} régiment du génie

Vos rapporteurs se sont rendus le 3 mai 2012 à Charleville-Mézières, au sein du 3^{ème} régiment du génie, dont la création remonte à l'Empire, voire à l'école royale du génie sous la période monarchique. Cette visite a été l'occasion d'aborder 3 thèmes :

- l'organisation d'une base de défense de type 1 ;
- le soutien en opérations (préparation opérationnelle et engagement : deux compagnies du 3^{ème} régiment du génie sont actuellement engagées en Afghanistan) ;
- la contribution aux missions intérieures.

Dans une base de type 1, aux dimensions d'une antenne, l'embasement n'a pas pu se traduire par des mutualisations dans la mesure où une seule formation étant soutenue, elle ne pouvait pas par définition mettre ses moyens en commun avec d'autres.

Pour autant les mêmes principes ont été appliqués que partout ailleurs, en particulier la création du groupement de soutien avec ses 4 services, et **la déflation de 15% des effectifs : l'effectif affecté au soutien est passé de 126 à 109.**

Il en est donc résulté une surcharge de travail transitoire importante au moment de la constitution du groupement de soutien, mais aussi, par la suite, l'apparition de phénomènes de « multi casquettes » : les personnels

moins nombreux ont dû assumer des tâches qui étaient auparavant assurées par d'autres. Il faut dire que l'embasement a coïncidé avec deux autres échéances pour le régiment : celle de la mise en « pool régimentaire » des équipements propres à l'armée de terre, mais aussi de la montée en puissance de l'entraînement pour l'Afghanistan.

A Charleville Mézières, le poids économique local de la base de défense est très important : c'est le deuxième employeur après Peugeot...

Sur cette base, où le célibat géographique se développe tout particulièrement, à cause des difficultés d'accès à l'emploi des conjoints dans un bassin économique fragilisé, les personnels ne comptent pas leurs heures les soirs de semaine...

Les 3 déterminants du célibat géographique :

- Possibilité de travail du conjoint : dynamisme du bassin d'emploi
- Accession à la propriété : coût de l'immobilier
- Scolarisation des enfants : accès aux études supérieures

Dans les bases de type 1, les économies ne se font pas par mutualisation, mais par « concentration », grâce au dévouement des personnels.

Vos rapporteurs ont pu constater là encore un phénomène **d'économies forcées**, avec un budget alloué (1,5 millions d'euros) inférieur aux demandes (2,06 millions) et totalement contraint (à 80%), dont le seul levier est le carburant et le combustible de chauffage.

Concrètement **il « manque » 240 000 euros pour couvrir les charges incompressibles sur l'année 2012**, ce qui signifie que le budget ne couvre pas les charges au-delà du mois de septembre. Dans cette région du Nord de la France, le chauffage a été coupé en avril dans certains bâtiments de la base (il faisait 12 degrés dans le bureau du commandant de la base lors de la visite de vos rapporteurs), et il ne reste plus de crédits pour assurer la saison de chauffe à l'hiver prochain...

Vos rapporteurs ont également pu constater le rôle territorial que joue par sa présence dans cette région quasi désertée par l'armée le 3^{ème} régiment du génie. Le chef de corps est également délégué militaire départemental et le régiment participe activement aux **missions intérieures**, en étant responsable du déminage pour tout le quart nord-est de la France. Ce sont près de 2 000 tonnes de munitions qui sont ainsi neutralisées chaque année. En outre, cette unité possède un centre d'entraînement pour la mise en place de ponts flottants qui pourraient servir en cas d'inondations, en particulier en cas de crue de la Seine.

Sur place, beaucoup sont conscients que, dans le cadre de la réduction engagée de la dispersion du stationnement des forces, la question du maintien à Charleville-Mézières a dû être posée, ou le sera un jour. Non sans un certain humour, certains décrivent d'ailleurs les effets paradoxalement positifs des opérations récurrentes de « *sauvetage* » du 3RG, qui a conduit **les collectivités locales à consentir des efforts que n'aurait peut-être pas été en mesure de fournir le ministère de la défense :**

- investissements financés à hauteur de 2 millions d'euros par le Conseil Général pour la rénovation d'un site d'entraînement sur la Meuse, dans le cadre de la lutte contre les inondations ;

- mise à disposition d'un terrain d'entraînement de 25 hectares par le Conseil Général.

Sur cette base à l'ancrage historique, les économies sont plus générées par des restrictions que par l'embasement lui-même, qui n'a pu par définition produire d'effets significatifs. C'est bien la question du rapport au territoire qui est posée.

d) Toulon : une base navale de grande dimension, dans laquelle les bénéfices de la densification des soutiens sont les plus manifestes

A l'opposé du spectre, vos rapporteurs se sont enfin rendus, le 9 mai 2012, sur la base de Toulon.

Sur cette importante base (23 000 soutenus, marine nationale et armée de terre principalement), le groupement de soutien, constitué à partir du regroupement d'une dizaine de services, comporte 1 650 personnes.

Les principaux traits saillants sont les suivants :

- un **ratio gérants-gérés¹ à 7,5%, le plus bas**, qui montre toute l'efficacité de l'embasement et de la mutualisation pour faire des gains de productivité. Vos rapporteurs ont pu mesurer l'efficacité de la nouvelle organisation notamment en matière de transports et de fonction achats-finances ;

- une forte **civilianisation** : les personnels du groupement de soutien sont à 60% des civils. Sur les 65 cadres, 15 sont civils, avec parfois des postes à forte responsabilité, comme celui du chef du service « soutien commun » (qui dirige 700 personnes). A noter toutefois l'existence de difficultés ponctuelles à faire émerger des cadres civils pour certains postes à responsabilité (faute de candidats) ;

- une réforme qui n'a pas affecté la qualité du soutien, notamment en **opérations** : 100 personnels du groupement de soutien ont été projetés en opérations en 2011 ;

¹ Il faut toutefois préciser que du fait de l'organisation de la base navale, certains soutiens spécifiques de la marine pourraient fournir des prestations relevant dans les autres bases du GSBDD, ce qui pourrait influencer sur ce ratio.

- une « *attente désespérée* » (sic) de **systèmes d'informations**, aspect présenté comme tout à fait structurant. A noter qu'en matière de systèmes d'informations dans les ressources humaines, l'organisation de la base de défense a « contourné » la difficulté de l'empilement des logiciels entre les différentes armées (*Rhapsodie* pour la marine, *Concerto* pour l'armée de terre..), en constituant une antenne « ressources humaines » de gestion du personnel de l'armée de terre à Hyères, où est embasée la principale unité de l'armée de terre. Faute d'outils adéquats, le groupement de soutien s'est donc logiquement démembré, avec une antenne « terre » au plus près des unités concernées. Faute d'outils adéquats, on est bien loin de la logique de mutualisation ;

- des **nouveaux outils financiers maîtrisés** : en particulier, le déploiement des « cartes achats » sur la base paraît très satisfaisant : les 272 cartes achat déployées permettent de conclure 13 millions d'euros d'achat par an, avec un délai de paiement des fournisseurs ramené à 4 jours. Un effort de pédagogie et d'accompagnement est réalisé à l'attention des PME locales ;

- un sentiment de **reconnaissance** accru, découlant, pour les spécialistes du soutien, de la nouvelle organisation, qui permet de se retrouver « entre professionnels » de la même filière, pour aborder les questions « métier », là où leurs problématiques propres pouvaient auparavant ne pas être la priorité des unités auxquelles ils appartenaient. La nouvelle configuration, et en particulier l'approche comparative (*benchmarking*) ne sont pas sans créer une certaine émulation qui peut-être ressentie positivement. D'une façon générale, la professionnalisation et la technicité des métiers concernés va croissant ;

- une très bonne coordination entre les soutiens généraux, les soutiens spécialisés et les soutiens spécifiques d'armée, facilitée par la « **double casquette** » du **commandant de base**, qui est également adjoint territorial du commandant en chef pour la Méditerranée (CECMED) ;

- un phénomène **d'impasse budgétaire** est également observé : sur les 67 millions d'euros demandés, la base n'a obtenu que 45 millions d'euros de crédits en 2012.

3. Une réforme au « milieu du gué », en cours d'adaptation

Comme le soulignent souvent les responsables du ministère de la défense que vos rapporteurs ont auditionné, la réforme est encore en cours et ne sera achevée qu'en 2015. Pour autant, certaines amodiations ont d'ores et déjà été apportées, ou sont envisagées.

a) Des rationalisations qui restent à opérer

(1) L'embaselement de la Direction générale de l'armement

L'embaselement des établissements de la Direction générale de l'Armement est programmé pour 2013. Pour l'instant ses crédits de soutien n'ont pas encore été transférés au programme 178 et figurent encore au sein du programme 146.

(2) Le système d'information unique des ressources humaines

Pour harmoniser et simplifier la gestion des ressources humaines, l'ensemble des systèmes d'information, aujourd'hui disparates, doit converger vers un système unique (baptisé "Source"), qui à terme sera à même de remplacer les applications utilisées par chacune des armées.

Les systèmes d'information en matière de ressources humaines

Actuellement, ce ne sont pas moins de 5 systèmes d'information différents qui sont utilisés au sein du ministère de la défense :

- ALLIANCE au profit du personnel civil et du personnel militaire de la direction générale de l'armement et du contrôle général des armées ;
- CONCERTO au profit de l'armée de terre ;
- ARHMONIE au profit du service de santé des armées ;
- RHAPSODIE au profit de la marine nationale ;
- ORCHESTRA au profit de l'armée de l'air.

Cet émiettement est naturellement un frein très puissant à la mutualisation des tâches administratives, et ce d'autant plus dans un univers où le nombre de structures interarmées s'est accru très sensiblement.

En outre, le besoin de simplification administrative est patent, au sein des 66 « macro-processus » identifiés par la direction des ressources humaines.

Ainsi par exemple, la fameuse harmonisation de la notation entre les trois armées, qui est souvent citée comme l'exemple réussi d'une simplification en matière de ressources humaines, ne concerne-t-elle, en réalité, que le formulaire de notation lui-même. Des témoignages spontanés des responsables qui préparent, sur le terrain, la notation des agents, montrent pourtant qu'en la matière, des simplifications de procédures seraient vraiment les bienvenues.

Le déploiement, très attendu, du système d'information unique, qui sera précédé d'une harmonisation des procédures, est un point névralgique de

la réforme. Il est théoriquement annoncé pour 2014, mais **vos rapporteurs doutent, compte tenu de la complexité du chantier et des déboires déjà rencontrés pour le déploiement de LOUVOIS, que ces délais puissent être tenus.**

Une précision : il ne s'agit naturellement pas de supprimer les cultures des trois armées non plus que de remettre en cause leurs statuts respectifs, ni de nier leurs différences et leurs spécificités ; l'outil informatique doit toutefois permettre, par l'harmonisation des procédures, et dans le respect des différentes cultures, des gains en termes d'administration pure.

Le chef note, certes, mais il n'a pas à éditer le bulletin de notation ; de même, il doit être déchargé des actes de préparation et de gestion.

Un seul exemple des gains d'efficacité à attendre d'un nouvel outil informatique : alors qu'il faut aujourd'hui 45 jours pour établir la situation d'effectifs du ministère, il faudra, avec le système d'information unique, 45 secondes.

b) L'appréciation critique de la Cour des comptes en mars 2011

Dans un référé¹ de mars 2011, la Cour des Comptes a émis, à l'issue d'un contrôle mené fin 2010, un certain nombre de critiques sur la nouvelle organisation du soutien.

Outre la faiblesse alléguée de **l'expertise financière** du ministère pour suivre les économies dégagées par la réforme, la Cour a pointé un certain nombre de problèmes d'organisation qui, s'ils ont été réfutés par le ministre de la défense dans sa réponse², n'en ont pas moins conduit par la suite au lancement d'un certain nombre de réflexions.

La Cour des comptes remet tout d'abord en cause la taille des bases en ce qu'elle n'aurait pas permis de tirer tout le profit attendu des mutualisations, « *en raison de la **trop faible taille des bases de défense**, dont les périmètres ont parfois été définis selon des critères relevant davantage de l'aménagement du territoire que des nécessités de la défense nationale. Ainsi 14 bases sur 51 en métropole soutiennent moins de 3 000 personnels.* »

En conséquence, « *la Cour recommande de réduire le nombre de bases de défense à une vingtaine en métropole* » (contre 51).

La Cour reconnaît préalablement que « *l'expérimentation conduite à partir de 2009 ne s'est certes pas traduite par une dégradation significative des soutiens* » mais elle souligne toutefois dans ses observations que « *la valeur ajoutée de la nouvelle organisation en termes de recentrage sur l'opérationnel et de gains de mutualisation n'a pas été démontrée* ».

¹ N°60 366 du 7 mars 2011

² Réponse en date du 1er avril 2011

La Cour considère insuffisante la responsabilisation des **commandants de bases de défense** : « *malgré le renforcement de leurs prérogatives, les commandants des bases de défense ne disposent pas de suffisamment de moyens d'action, pour assumer pleinement le rôle essentiel qui leur est assigné. Ils n'ont pas d'autorité hiérarchique sur les multiples structures nouvelles de soutien qui se déploient au profit des bases de défense. Leur capacité d'arbitrage est limitée par la constitution d'échelons intermédiaires, les états-majors de soutien de la défense, s'instituant en instance d'appel pour les formations soutenues. Les budgets de fonctionnement réduits dont ils sont responsables offrent des perspectives de mutualisations limitées, en raison de la trop faible taille des bases de défense.* »

En conséquence, la Cour considère qu'il faut « *renforcer le rôle des commandants de base de défense, au-delà de ce qui a été réalisé dans l'instruction du 17 décembre 2010, en leur donnant **autorité hiérarchique sur l'ensemble des soutiens*** ».

La Cour pointe ensuite les incohérences de la nouvelle organisation : « *bien que les plateformes achats-finances et les états-majors de soutien de la défense soient situées dans les mêmes agglomérations, la carte de rattachement des bases de défense n'a pas été harmonisée : les bases de défense de Lille et de Creil sont, par exemple, rattachées à l'état major de soutien de la défense de Metz et à la plateforme achats-finances de Saint-Germain-en-Laye.* ».

La Cour recommande par ailleurs « *de **supprimer** les états-majors de soutien défense* ».

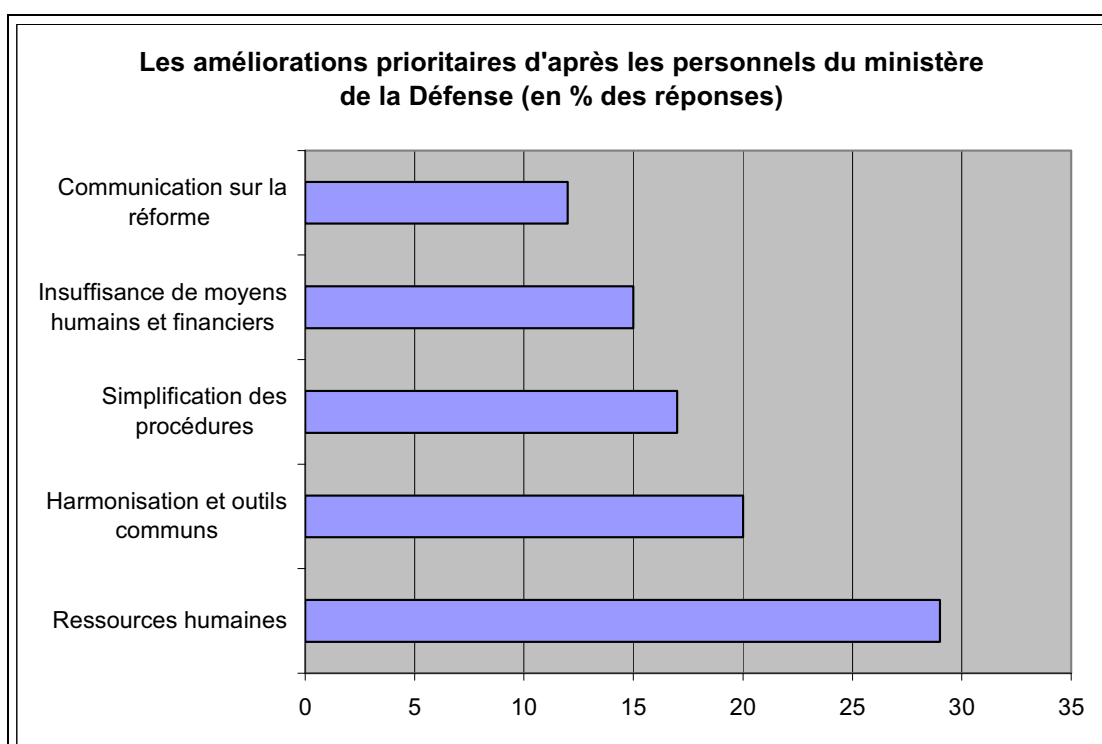
Vos rapporteurs ont pu mesurer dans les bases que ce référé avait suscité une certaine incompréhension, pour ne pas dire amertume, de la part de personnels très fortement sollicités par une réforme d'envergure et qui avaient pourtant le sentiment de contribuer très sensiblement, par leurs efforts, au redressement financier du ministère.

Si la réduction drastique proposée du nombre de bases, de 51 à 20, est unanimement jugée irréaliste en l'état du déploiement des systèmes d'information, en revanche, force est de constater que certaines des réflexions de la Cour ont fait mouche, s'agissant en particulier du rôle du commandant de base de défense, pour lequel des réflexions ont été engagées au sein du ministère.

c) Les rencontres territoriales de la réforme

Le précédent ministre de la défense a organisé, fin 2011, sept « rencontres territoriales » dans différentes régions, afin d'engager un dialogue avec les acteurs de terrain sur la conduite de la transformation du ministère. Ces rencontres régionales ont été prolongées par un séminaire à Paris en janvier 2012.

Ces rencontres ont fait émerger les principales difficultés et goulets d'étranglement de la réforme, et notamment un ressenti partagé par les souteneurs et les soutenus d'une complexification des procédures, probablement lié en partie à la phase de transition. Les systèmes d'information dont l'arrivée est décalée par rapport à la mise en place du nouveau mode de fonctionnement sont jugés indispensables pour réaliser tous les gains de productivité attendus par les réformes. Plus généralement, la réforme est vécue comme un « big-bang » et une révolution culturelle entraînant une perte des repères traditionnels (perception d'un empilement de réformes simultanées) tandis que les objectifs et les modalités de sa mise en œuvre ne sont pas toujours suffisamment connus.



A la suite de ces rencontres, **92 actions correctrices** ont été identifiées, dans principalement 7 domaines, dont plusieurs mesures concernent les bases de défense :

- conforter le rôle des commandants de base de défense et élargir leur périmètre budgétaire ;

- conduire une étude sur l'harmonisation des périmètres géographiques des différentes zones de soutien ;

- mettre en place un guichet unique au sein du groupement de soutien de base de défense, au profit des soutenus ;

- améliorer la performance de la chaîne des achats ;

- pour le personnel civil comme militaire, clarifier les répartitions en matière de ressources humaines entre ce qui relève du groupement de soutien, des unités ou des centres ministériels de gestion ;

- dématérialiser et simplifier les processus « ressources humaines ».

C. UN MOUVEMENT ENGAGÉ DANS D'AUTRES ETATS DE L'UNION EUROPEENNE

1. L'exemple allemand

a) Deux réformes en une : professionnalisation et réorganisation

L'Allemagne s'est lancée depuis 2010 dans une très vaste réforme de son armée, **le plus ambitieux projet de refonte de l'armée allemande depuis sa création** après la Seconde Guerre mondiale. Initiée notamment pour des raisons budgétaires, cette réforme de la *Bundeswehr* s'accompagne d'une professionnalisation de l'armée et d'une forte réduction des effectifs. Le nombre de soldats sera réduit de 220.000 actuellement à un maximum de 185.000, dont 170.000 soldats de métier, réservistes compris. Les économies attendues ont un temps été évaluées à 8 milliards d'euros d'ici à 2015 sur un total de 31 milliards pensions incluses (chiffre revu à la baisse par la suite). Cet effort représente sur 4 ans un effort supérieur à celui engagé par les armées françaises.

Les motivations de cette décision sont essentiellement liées à un objectif d'assainissement des finances publiques, et ne reposent pas sur la rédaction préalable d'un document stratégique du type du livre blanc. Sur le plan opérationnel, l'ambition est de disposer d'un outil plus polyvalent, davantage capable de se projeter.

Cette réforme, qui sera mise en œuvre jusqu'en 2015, comprend plusieurs volets :

- professionnalisation ;
- réforme du soutien avec la création d'un soutien intégré interarmées ;
- nouvelle organisation du ministère de la défense et réforme de l'État major : renforcement et rapprochement des états-majors centraux du centre décisionnel de Berlin ;
- baisses d'effectif et réforme de la carte militaire.

En termes de **soutien**, l'armée allemande est organisée différemment de l'armée française : l'Allemagne a mutualisé dans 53 centres de services les prestations de soutien correspondant à l'infrastructure, aux compétences des groupements de soutien de bases de défense, des plates-formes achats-finances et des centres ministériels de gestion. Au niveau central, la direction administrative de la défense, composée de personnels civils, dirige les services

civils d'administration et de soutien (alimentation, habillement, gestion administrative des personnels, soutien logistique aux opérations extérieures...).

En termes de **contrat opérationnel**, l'armée allemande devra pouvoir déployer 10.000 hommes simultanément (pour 7000 actuellement), sur deux théâtres d'opération majeurs (dont un en qualité de « nation cadre »).

Pour la seule réforme des **structures centrales** du ministère, le resserrement est notable puisque l'administration du ministère est fixée à 9 directions, 26 sous-directions et 160 bureaux, soit **une réduction d'environ un tiers**. Les chefs d'état major d'armées sont désormais clairement subordonnés au chef d'état major, qui reste sous la direction politique d'un secrétaire d'État. Conseiller militaire du gouvernement, ses fonctions semblent être élargies sur les questions de stratégie militaire. Les chefs d'état major de l'armée de l'Air, Terre et de la Marine quitteront Bonn pour se rapprocher de Berlin.

L'épineuse question du regroupement à Berlin du siège du ministère de la Défense sera abordée ultérieurement. À ce jour, conformément à la loi Bonn- Berlin mise en place après la réunification allemande, 70% des services du siège du ministère de la Défense se trouvent à Bonn.

Structure de l'armée allemande après la réforme

Chef d'état major / Generalinspekteur	Conseiller militaire du gouvernement. Subordonné à un secrétaire d'État et subordination des chefs d'État major.
Armée de terre / Heer	3 divisions (pour 5 actuellement) 8 brigades (pour 11 actuellement)
Armée de l'air/ Luftwaffe	Dissolution des divisions aériennes Structure s'appuyant sur 3 grands commandements : opérations aériennes, « unités opérationnelles » et « unités de soutien »
Marine	Deux flottilles opérationnelles et un commandement aéronaval.
Service de soutien interarmées/ Streitkräftebasis (SKB)	Création de trois nouveaux commandements dédiés à des capacités spécifiques (logistique – aide au commandement - tâches territoriales) remplaçant les commandants de région militaire actuels.
Service de santé interarmées/ Sanitätsdienst	Commandement unique regroupant les forces opérationnelles et les formations sanitaires régionales.

Source : Ambassade de France en Allemagne

b) Un fort impact territorial, sans compensation pour les collectivités territoriales

S'agissant du **format**, la réduction est particulièrement drastique puisque l'armée allemande passera **de 252 000 à 185 000 hommes (- 27%)**. Rien que pour les structures centrales du ministère, les effectifs devraient passer de **3 500 à 2 000 personnes (-43%)**.

Format de l'armée allemande

Effectif total - dont militaires de carrière et sous contrats (dont postes de réserve) - engagés volontaires (service militaire volontaire)	Maximum 185.000 hommes (pour 252.000 actuellement) -27% - 170.000 hommes - 5. à 15.000 hommes
Civils	55.000 personnes (actuellement 76.000) -28%
Personnel du BMVg (État major des armées + Ministère)	2.000 personnes (actuellement 3.500) -43%

Source : Ambassade de France en Allemagne

Toutes les armées sont touchées par la réforme. **L'armée de terre** de la Bundeswehr disposera à l'avenir de trois grandes unités à l'échelon de la division, contre cinq actuellement. Le nombre des brigades passera de onze à huit. Dans **l'armée de l'air**, les commandements à l'échelon de la division seront supprimés au profit d'un commandement « unités opérationnelles » et d'un commandement « unités de soutien » qui disposeront chacun de deux « secteurs capacitaires ». Le **service de soutien interarmées** restera le « prestataire de services » central des forces armées en Allemagne et en opérations extérieures. Le service de soutien interarmées dissoudra les quatre Commandements de région militaire existants et créera trois commandements capacitaires – un pour la logistique, un autre pour l'aide au commandement et le dernier pour des missions territoriales telle que l'aide en cas de sinistres majeurs en Allemagne.

La réduction des **implantations** sur le territoire est très importante : le futur plan de stationnement comportera 264 sites « majeurs » (de plus de 15 personnes) contre 328 actuellement. Sur les 328 sites actuels 31 seront définitivement fermés, dont 6 abritant plus de 1000 personnels ; 90 perdront au moins 50% de leurs effectifs dont 33 seront ramenés à moins de 15 personnes et ne seront alors plus considérés comme des points de stationnement.

Les régions qui comptent le plus de personnel du ministère de la défense par habitant sont les plus touchées. C'est le cas du Schleswig Holstein à la frontière danoise (de 9,2 à 5,4 postes pour 1000 habitants) et du

Mecklenburg-Vorpommern à la frontière polonaise (de 8,6 à 6,4 postes pour 1000 habitants.).

Les restructurations de la carte militaire allemande

31 garnisons seront fermées sur la base du concept de stationnement présenté. Les fermetures concernent par ordre de grandeur :

- 8 garnisons avec 15 à 100 postes
- 4 garnisons avec 101 à 500 postes
- 13 garnisons avec 501 à 1 000 postes
- 6 garnisons avec plus de 1 000 postes

En outre, les effectifs de 90 garnisons seront réduits de façon significative, cela entraîne une réduction de plus de 50 pour cent des effectifs ou de plus de 500 postes. De ces garnisons, 33 verront leurs effectifs diminuer de 15 postes et ne seront donc plus désignées comme garnison.

À l'avenir, la Bundeswehr sera ainsi stationnée au total dans 264 garnisons.

Source : ambassade d'Allemagne en France

Cartographie des lieux de stationnement supprimés



Source : Spiegel-online cité par l'ambassade de France en Allemagne

Dans cette réforme de très grande ampleur, la difficulté est accentuée par la conduite simultanée de plusieurs chantiers, en particulier celui de la professionnalisation, de la restructuration de la carte militaire et de la déflation des effectifs.

Il faut noter enfin **qu'aucune mesure compensatoire** (revitalisation du tissu économique local, réhabilitation des infrastructures....) **n'a été jusqu'à présent annoncée pour les collectivités locales concernées**, le ministre de la Défense précisant que le budget du ministère de la Défense ne permettait aucune mesure de ce genre.

Un montant annuel de **200 millions d'euros** est prévu pour **l'accompagnement du personnel** dans la réforme. Mais cette somme concerne également l'aide au recrutement et l'amélioration des parcours de carrière.

2. L'exemple britannique

La défense britannique est une source de comparaison habituelle pour la défense française : disposant de moyens et d'ambitions relativement proches, elle s'est lancée avant la France dans des réformes comme celle de la professionnalisation. Pour la transformation des armées initiée en France en 2008, notre pays semble toutefois en avance de phase par rapport aux britanniques. On retrouve pourtant des éléments communs dans les deux trajectoires, en particulier celle de vouloir faire porter les économies sur le soutien.

a) Une réforme lancée par le Gouvernement en 2010

Le programme de coalition du gouvernement britannique de David Cameron, élu en mai 2010, prévoyait une nouvelle Revue stratégique de défense et de sécurité (l'équivalent du Livre blanc français), confiée à une entité nouvellement créée, le Conseil de sécurité nationale (NSC). Dans un contexte budgétaire tendu, puisque le gouvernement estimait à 38Md£ le « déficit défense » laissé par son prédécesseur, la nouvelle administration entendait également remettre à plat l'organisation et le fonctionnement du ministère de la défense. A cette fin, un audit¹ a été conduit en août 2010 qui a conduit à l'adoption de nombreuses mesures d'économies.

Ce sont ces deux initiatives qui ont conjointement conduit à la plus grande transformation jamais connue par le ministère de la défense britannique, qui devrait perdre en dix ans près du quart de ses effectifs.

Tous les domaines de la Défense sont touchés par ces réformes qui affectent aussi bien les structures de commandement, le personnel et les

¹ Au mois d'août 2010, une Defence Reform Unit a été créée afin d'améliorer l'efficacité du ministère de la défense. Un Steering Group, composé d'experts ayant une expérience à la fois des pratiques du secteur public et de celles du secteur privé, en a assuré la supervision ; il a été présidé par Lord Levene.

équipements que l'industrie de défense. Elles reposent plus précisément sur 3 piliers :

- *la Strategic Defence and Security Review (SDSR)* d'octobre 2010, qui prévoit des mesures de restructuration ainsi que des mesures de rééquilibrage du budget de la défense, complétées par des annonces de juillet 2011 portant en particulier sur les réductions d'effectifs ;

- *la Defence Reform Review* (publiée le 27 juin 2011) visant à la réorganisation de la gouvernance du ministère de la Défense ;

- *la Defence Materiel Strategy*, en cours de définition, qui doit définir un nouveau modèle pour le système d'acquisition et de soutien.

Au total, le gouvernement britannique a annoncé un objectif d'économies de 4,3 milliards de livres sterling (4,9 milliards d'euros) sur la période 2011-2015, sur un budget total de 36,9 milliards de livres (42,4 milliards d'euros).

Contrairement à la France, il n'était pas prévu d'utiliser les économies dégagées au profit de l'appareil de défense : elles devaient purement et simplement contribuer à l'assainissement des finances publiques.

b) Une importante réduction du format, annoncée en plusieurs salves

La revue stratégique a dans un premier temps conduit à des réductions d'effectifs programmés de -7% dans l'armée de terre (*Army*), -14% (-5000 postes) dans la marine (*Royal Navy*), -13% (-5000) dans l'armée de l'air (*Royal Air Force, RAF*), -30% pour les personnels civils (soit -25 000). Toutefois, ces mesures ont été complétées par l'annonce d'un deuxième train de réductions (appelées « tranches »), en particulier dans les effectifs de *l'Army* et parmi le personnel civil.

Au mois de juillet 2011, le ministre de la Défense a annoncé une série de mesures s'additionnant à celles prises dans le cadre de la revue stratégique. Celles-ci font suite à la « *Three Month Review* », étude réalisée sur 3 mois, dont les mesures concernent principalement les effectifs.

Le ministère de la Défense avait ainsi, dans un premier temps, annoncé que le nombre de soldats d'active entraînés dans *l'Army* passerait de 101 000 à 82 000 environ d'ici 2020, ce qui représente une baisse de 19 000 hommes (un cinquième du total). D'ici 2015, il est finalement prévu de ramener le nombre de soldats à 90 000 – et non plus à 95 000 comme annoncé dans un premier temps - soit une baisse de 11 000 hommes environ sur une période de 4 ans.

La réduction du personnel de *l'Army* est compensée par un accroissement du rôle des forces de réserve, en particulier de la *Territorial Army* (force de réserve de l'armée de terre). L'objectif est de doter le pays d'une armée de terre comprenant 120 000 hommes au total, avec un ratio entre armée d'active et réserve de 70-30 au lieu de 85-15. Cette « revitalisation »

des forces de réserve nécessiterait un investissement de 1,5 milliards de livres sur 10 ans et devrait permettre des économies sur les coûts de personnels, infrastructures et équipements.

De même, le ministère de la défense a annoncé fin juillet 2011 la suppression de 7 000 emplois civils supplémentaires, qui s'ajoute à la réduction totale de 25 000 emplois civils déjà annoncée, soit un total de 32 000. Le personnel civil du ministère passera ainsi de 85 000 à 54 000.

Réductions d'emplois programmées pour le ministère de la défense britannique

	Effectifs en 2010	Effectifs en 2015	Effectifs en 2020
Personnel civil (équivalent temps plein)	86 000	57 000	54 000
Total du personnel entraîné	177 000	152 000	143 000
Armée de terre	101 000	89 000	82 000
Armée de l'air	40 000	33 000	32 000
Marine	35 000	30 000	29 000
Effectif total	263 000	209 000	197 000

Source : Rapport du National Audit Office du 9 février 2012 : *Managing change in the Defence workforce*

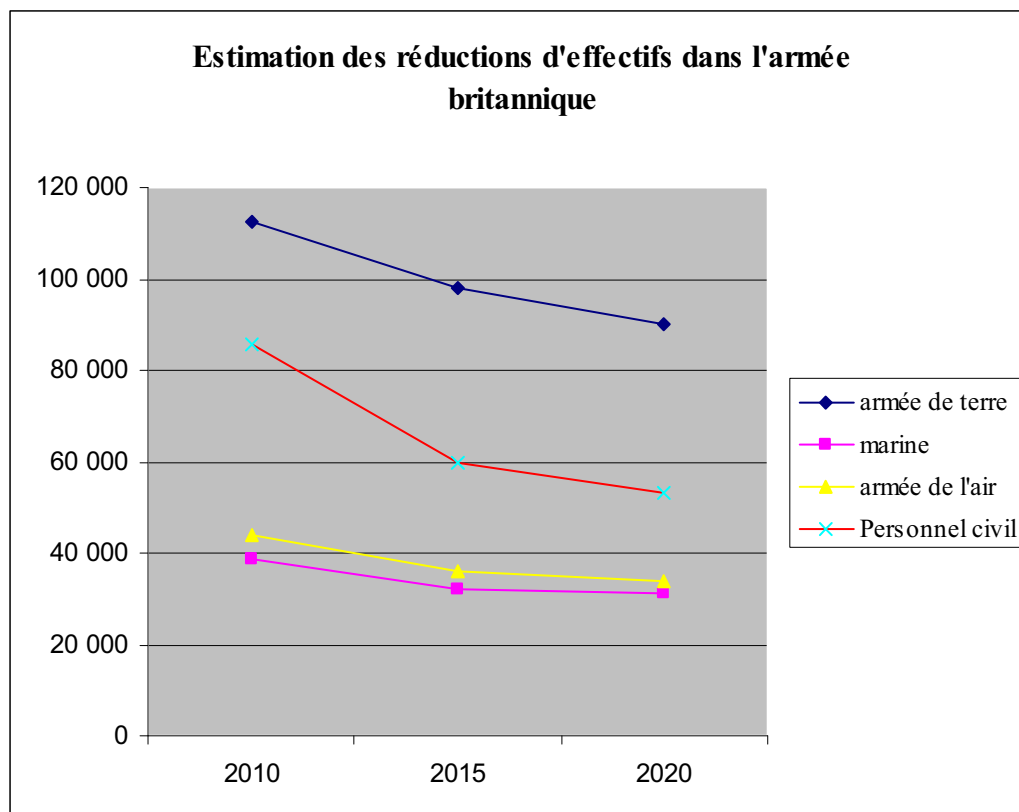
A noter toutefois que ces chiffres officiels ne permettent pas de comparaison avec le format français, dans la mesure où ils ne mentionnent que les effectifs entraînés¹. En prenant en compte le personnel en cours de formation en 2015 et en 2020, afin de permettre la comparaison avec les forces françaises, les données peuvent être estimées de la façon suivante :

Estimation des réductions d'effectifs totales dans l'armée britannique

(chiffres non officiels - sous toutes réserves)

	2010	2015 (estimations)	2020 (estimations)	Pourcentage de réduction d'effectifs entre 2010 et 2020
Army	112 600	98 000	90 000	20%
Royal Navy	38 730	32 000	31 000	20 %
Royal Air Force	44 100	36 000	34 000	23 %
Personnel civil	85 800	60 000	53 000	38%
Total	281 230	226 000	208 000	26%

¹ Les Britanniques, lorsqu'ils parlent d'effectifs, ne prennent en compte que les effectifs entraînés : il faut ajouter à ces chiffres environ 8 600 hommes en cours de formation.



Au total, le personnel militaire devrait être réduit d'environ 20%, le personnel civil de 38 %.

Les objectifs d'économies cherchent à faire porter l'effort sur l'administration, le soutien et les implantations, pour préserver le plus possible les capacités de projection extérieure. Toutefois des réductions capacitaires sont aussi annoncées, comportant y compris des désarmements de bâtiments ou des reports de programmes.

Sur le plan des **implantations**, il faut d'emblée noter que l'organisation territoriale de la défense britannique est très différente de la carte militaire française. Pour des raisons historiques mais aussi du fait de la moindre mobilisation autour de la défense conventionnelle du territoire, les forces britanniques sont déjà très concentrées autour de grands camps de manœuvre, bases ou ports. Cette organisation très concentrée, y compris pour l'armée de terre, permet déjà de fortes mutualisations, sans qu'il soit besoin de s'appuyer sur le concept de « base de défense ».

La carte militaire devrait néanmoins encore se contracter : l'armée de l'air devrait perdre un certain nombre de bases aériennes et voir ses moyens regroupés dans le cadre de la création de pôles de spécialisation. Le nombre actuel de bases aériennes est amené à diminuer à l'horizon 2020 : il devrait

passer de 37 bases aériennes au 31 juillet 2011 à 24 bases aériennes majeures en 2020.

S'agissant de la *Royal Navy*, le regroupement en pôles de spécialisation ne devrait pas affecter le nombre de bases navales (Falsane en Ecosse, Portsmouth au sud de l'Angleterre et enfin, Plymouth à l'est de l'Angleterre).

L'armée de terre n'a pas encore rendu publique la carte de ses futures implantations, qui devrait l'être dans le cadre de son programme « *Army 2020* », à l'été 2012. Si les dissolutions d'unité ne sont pas encore connues, elles pourraient toucher jusqu'à un cinquième des bataillons d'infanterie.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, aucune compensation n'est envisagée par le gouvernement pour les communes ou les régions qui perdront une ou plusieurs unités.

c) Les principes : économies sur le soutien, sanctuarisation des équipements et poursuite des externalisations

Dès 1998, la *Strategic defence review* a posé, pour la transformation de la défense, des principes, encore valables aujourd'hui, qui affectent significativement le soutien. Il s'agit en effet principalement d'opérer :

- l'interarmisation du soutien technique et logistique ;
- la réduction des effectifs militaires dans le domaine du soutien ;
- la maîtrise des coûts.

Dans l'équation budgétaire actuelle, le même principe est toujours à l'œuvre : faire des économies sur le soutien pour maintenir l'effort d'investissement en équipement. Un budget de 160Mds£ est ainsi planifié pour le développement, l'acquisition et la maintenance des équipements de défense britannique sur les 10 prochaines années. Sur la période post 2015, l'hypothèse de ressources considérée est celle d'une **augmentation de 1% en volume** promise par le Premier ministre en Juillet dernier.

Dans ce contexte, l'armée britannique a traditionnellement recours à **l'externalisation** de nombreuses fonctions de soutien.

Certains estiment que c'est à la suite de l'expérience britannique de la faible disponibilité opérationnelle des matériels constatée lors de la première guerre du Golfe que les Britanniques se sont de plus en plus orientés vers des contrats intégrés d'achat de capacités et de disponibilité de matériels. Ce recours à l'externalisation s'est peu à peu étendu à d'autres secteurs, en particulier à la logistique et au soutien des forces armées, avec des contrats « clés en mains » pour l'approvisionnement logistique en opérations ou pour les infrastructures.

Les modalités du soutien en Afghanistan, par exemple, sont assez radicalement différentes entre les contingents britannique (avec un recours plus important au privé) et français.

On estime aujourd'hui à 10 Md£ par an¹ le niveau de l'externalisation au Royaume Uni, le plaçant au **premier rang européen** et au deuxième rang mondial après les Etats-Unis. **Plus de 45% du soutien de défense serait ainsi réalisé par des prestataires externes**, contre une moyenne de 19% en Europe : principalement dans la gestion des infrastructures (à 97%), la maintenance (à 38%, en croissance), la formation (10% et en croissance forte) ou l'informatique (à 90%).

Un exemple d'externalisation du soutien dans l'armée britannique : l'alimentation.

Les forces armées britanniques ont adapté le concept *Pay As You Dine* qui n'est qu'une partie de l'externalisation des services d'une garnison, d'un régiment ou d'un état major connue sous le nom de *Catering Retail & Leisure*. Il englobe l'alimentation, le foyer, les boutiques mais aussi les contrats de service comme le nettoyage des vitres, la tonte des pelouses etc. Le contrat global est souscrit par une entreprise qui va gérer le volet alimentation et qui peut sous-traiter les autres aspects.

Ces contrats s'appliquent par région et sont signés par le commandement territorial. Chaque région est libre de choisir le fournisseur de son choix après appel d'offres.

Pay As You Dine permet au ministère de se décharger de la gestion des effectifs alimentaires et des stocks sur un fournisseur qui doit par ailleurs appliquer les directives du ministère en matière tarifaire. Le fournisseur doit respecter l'équilibre nutritionnel en proposant des menus qui sont étudiés pour répondre aux normes alimentaires en vigueur. En marge de ces menus, il peut proposer à son initiative d'autres choix sur lesquels il est libre d'appliquer sa tarification. Dans ce système, le personnel ne paie bien sûr que s'il prend son repas. *Pay As You Dine* n'est appliqué que dans les garnisons. Le concept ne concerne pas les camps de manœuvre ou les OPEX où l'alimentation est gratuite pour les participants.

Il convient de souligner que les contrats prévoient que les chefs cuisiniers militaires des unités projetables soient employés lorsqu'ils sont présents dans la garnison, au sein des équipes des fournisseurs.

Source : mission Défense de l'ambassade de France au Royaume-Uni

d) Un regard très critique de la Cour des Comptes et du Parlement

La Cour des comptes et le Parlement ont récemment évalué la réforme de l'armée britannique et ont porté **des critiques très sévères sur sa mise en œuvre**, respectivement en février 2012² et mai 2012³.

En particulier, la commission des Finances de la chambre des Communes met en garde le ministère de la Défense contre la perte de

¹ D'après le rapport de la Cour des comptes sur les externalisations au ministère de la Défense, ce montant serait de 9 Md£ soit 25% du budget de la défense en 2009

² National audit office, report by the comptroller and auditor general hc 1791 session 2010–2012 9 february 2012,

³ House of Commons: Committee of Public Accounts Ministry of Defence: Managing Change in the Defence Workforce, Eighty–eighth Report of Session, 2010–12,

compétences résultant des réductions non contrôlées de personnels qualifiés. Elle souligne que la conséquence première de ce manque de personnels qualifiés est **le recours, très coûteux, à des conseillers privés**. Dans ce cadre, du fait de son incapacité à contrôler les départs volontaires, le ministère pourrait, d'après la Commission des Finances, être contraint à réembaucher sous statut privé des milliers d'employés (militaires et civils) licenciés dans le cadre de la tranche 1 et 2 de la *Strategic defence and security review (SDSR)*. D'après les conclusions de ce rapport, « **la mise en œuvre rapide des tranches de réductions dans le cadre de la SDSR avant que la future structure des forces armées ne soit finalisée a été une erreur** ».

La commission des Finances déplore que les réductions d'effectifs programmés n'aient avant tout répondu à une logique de coûts, au lieu de reposer sur une analyse des futurs besoins des forces armées.

Ce rapport insiste en particulier sur **l'altération du moral des soldats britanniques** ainsi que des personnels civils : seuls 22% des militaires et 12% des civils estiment que le ministère a une bonne conduite du changement. La commission des Finances juge urgente la mise en place d'une vaste politique de communication interne.

II. LE CONSTAT : DES RÉSULTATS LENTS, UN UNIVERS COMPLEXE

A. UNE RÉFORME QUI ATTEINT TOUT JUSTE SON OBJECTIF : FAIRE AUSSI BIEN AVEC MOINS

1. Un constat unanime : une qualité du soutien en opérations maintenue

Aucune des presque 100 personnes rencontrées par vos rapporteurs au cours de leur mission n'a fait état d'une dégradation du soutien en opérations à la suite de la mise en place des bases de défense.

Certains étaient pourtant concernés de très près, comme le chef de corps du 3^{ème} régiment du génie, dont les hommes sont actuellement projetés en Afghanistan, ou encore le commandant du Pétrolier ravitailleur « *Var* », qui a assuré le soutien de l'opération Harmattan, ou enfin les personnels de *ELOCA*, (Établissement logistique du commissariat des armées), chargée de confectionner les palettes de vivres composant les « unités logistiques » embarquées sur les sous-marins, les pétroliers-ravitailleurs, le porte-avions Charles-de-Gaulle et les autres bâtiments de surface, afin de permettre leur autonomie à la mer.

Pourtant chacun sait bien que la mise en place des bases a coïncidé avec une période d'intensité exceptionnelle des engagements extérieurs de nos forces.

Ce premier résultat mérite d'être souligné avec force.

L'engagement opérationnel en 2011

Au 1er janvier 2011, date de création des bases de défense, environ 8 700 militaires sont déployés en opérations extérieures, principalement en Afghanistan, au Sud-Liban, au Tchad, en Côte d'Ivoire, au Kosovo.

Moins d'une semaine plus tard, les forces françaises sont engagées au Sahel pour tenter de sauver des otages français. Les crises internationales les appelleront ensuite au Japon, en Côte d'Ivoire pour évacuer des ressortissants ou protéger des populations civiles...

A partir de mars 2011, l'opération Harmattan conduit à engager toutes les composantes des forces armées, mobilisant jusqu'à 4 200 militaires en même temps, 40 avions, 20 hélicoptères et une dizaine de bâtiments de combat ou de soutien, dont le groupe aéronaval, des sous-marins nucléaires d'attaque et un bâtiment de projection et de commandement. Au total, 27 bâtiments pendant 7 mois se succèdent pour assurer la permanence des opérations maritimes. Les avions de l'armée de l'Air et de la Marine réalisent 5 600 sorties, soit 27 000 heures de vol, représentant 25% de toutes les sorties de la coalition, 35% des missions offensives, 20% des frappes, détruisant un millier d'objectifs. Les hélicoptères de l'Alat conduisent 40 raids et détruisent 600 objectifs, soit 90% des frappes de la coalition réalisées par des hélicoptères.

Au plus fort de l'année 2011, plus de 12 000 militaires français sont engagés simultanément en opérations.

Comme cela a déjà été largement décrit ci-dessus, le soutien dans la vie « courante » s'est quant à lui transformé, dans des proportions telles qu'il a parfois pu conduire à un sentiment de dégradation, de réactivité moindre, ou de complexité accrue, de la part des unités soutenues.

2. Une « économie » globale de 6,6 milliards d'euros, difficile à mesurer

La mécanique devant conduire à la réalisation des économies est la suivante :

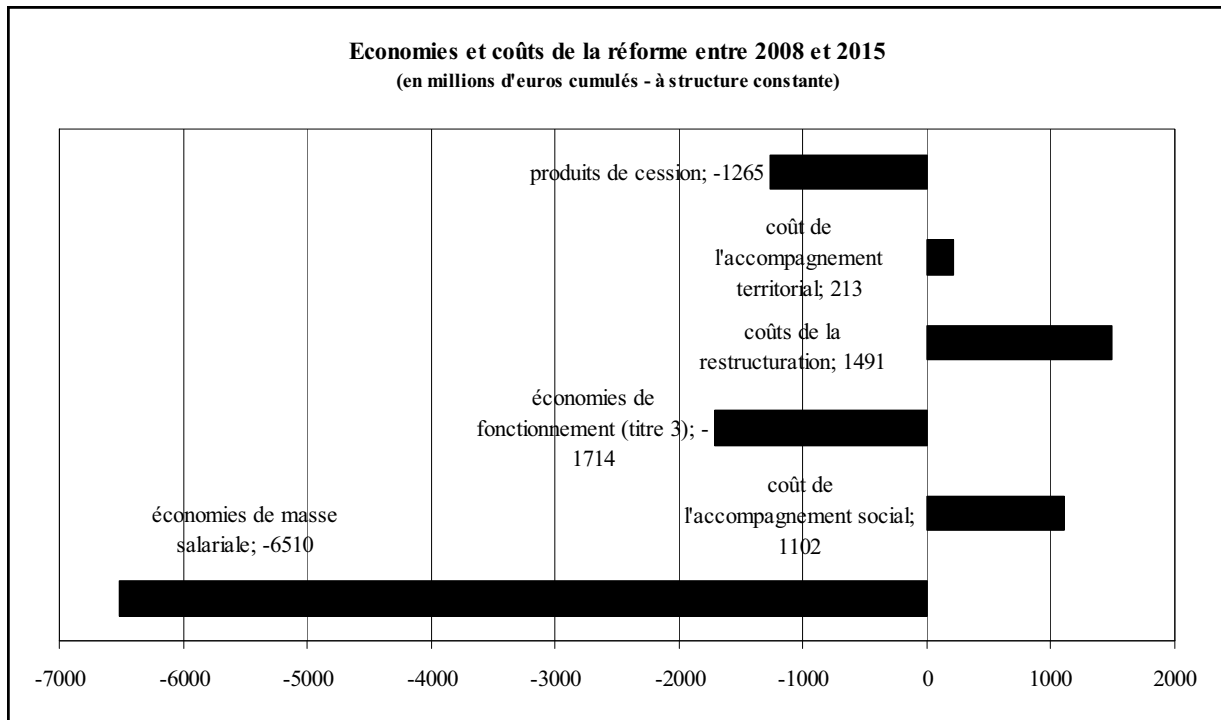
- la suppression de 54 000 postes entre 2008 et 2015 et la rationalisation concomitante des implantations du ministère entraînent d'une part, une baisse de la masse salariale (titre 2), et, d'autre part, une diminution des budgets de fonctionnement (titre 3) ;

- à ces économies s'ajoutent l'encaissement de recettes exceptionnelles liées notamment à la cession d'emprises dans le cadre de la réforme de la carte militaire ;

- toutefois, la réforme a un coût, qui vient en diminution des économies réalisées, celui de ses dispositifs d'accompagnement social et territorial, mais aussi celui, sous estimé à l'origine, des investissements à consentir du fait des réorganisations (déménagements, rénovation d'emprises) ou de la modernisation des modes de gestion (en matière de système d'information par exemple), qui requièrent des investissements souvent lourds.

En tenant compte de tous ces paramètres, le ministère de la Défense estime désormais à 6,6 milliards d'euros le montant total des

économies cumulées réalisées entre 2008 et 2015, qui se décomposent de la façon suivante :



Source : ministère de la Défense

**DÉTAIL PAR TITRE DES ÉCONOMIES GLOBALES CUMULÉES
SUR LA MISSION « DÉFENSE », 2008-2015**

En M€ courants - structure constante 2008		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul 2008-2015
Titre 2	Suppressions d'effectifs (ETPT) - objectifs initiaux	-2 426	-6 496	-8 108	-7 910	-7 641	-7 541	-7 091	-3 320	0	-54 000
	Sur-réalisation de l'objectif	-3 534	-553	620							
	Economie de masse salariale liée à la réduction des effectifs	-139,11	-159,05	-189,16	-216,93	-222,08	-224,59	-203,99	-94,65	0,00	-6 510,58
	Plan d'accompagnement social des restructurations (hors surcoût chômage)		127,06	64,74	11,17	-15,22	-24,19	4,55	-107,32	-60,79	1 102,04
	Economies nettes Titre 2	-139,11	-31,99	-124,42	-205,76	-237,30	-248,78	-199,44	-201,97	-60,79	-5 408,54
Titre 3	Economies nettes Titre 3		-49,29	-45,28	-75,85	-75,71	-75,16	-72,24	-45,32	-19,83	-1 714,10
Titres 5 et 6	Coûts de restructuration - infrastructure		43,51	74,39	169,10	106,00	-41,00	-141,00	-124,00	-38,00	1 491,41
	Accompagnement économique des restructurations (FRED "nouveau" - action 10 du P. 212)		4,11	-0,22	19,53	16,97	4,06	4,50	-0,31	-16,77	213,85
	Produits de cession		-65,00	-37,00	-77,00	16,00	-509,00	588,00	84,00	0,00	-1 265,00
	Gains nets Titres 5 et 6		-17,38	37,18	111,63	138,97	-545,94	451,50	-40,31	-54,77	440,26
Gains nets totaux		-139,11	-98,66	-132,53	-169,98	-174,04	-869,88	179,81	-287,60	-135,39	-6 682,39

Source : ministère de la Défense

D'un maniement délicat, ces chiffrages résultent de méthodologies nécessairement complexes, puisqu'il s'agit dans certains cas de calculer a posteriori des dépenses évitées.

La Cour des Comptes a sévèrement mis en cause leur fiabilité¹, en ces termes : « Sans que le dispositif des réformes ait évolué, l'estimation des économies effectuées par le ministère est passée de 4,9 milliards d'euros en juillet 2010 à 6,7 milliards d'euros en janvier 2011, traduisant une volatilité importante dans les chiffres présentés. En outre, l'examen détaillé de ces estimations met en évidence des incertitudes significatives.

« Face à ces carences, la Cour insiste sur la nécessité de professionnaliser le suivi financier des réformes. ».

Pour autant, la Cour n'a pas présenté de chiffrage alternatif.

Le suivi des économies générées par la réforme du ministère de la défense est un enjeu essentiel, démocratique mais aussi de gouvernance et de pilotage. Perfectibles dans un premier temps, les méthodes ont été progressivement affinées, en particulier s'agissant du titre 3 (dépenses de fonctionnement).

¹ Référé n60 366 du 7 mars 2011

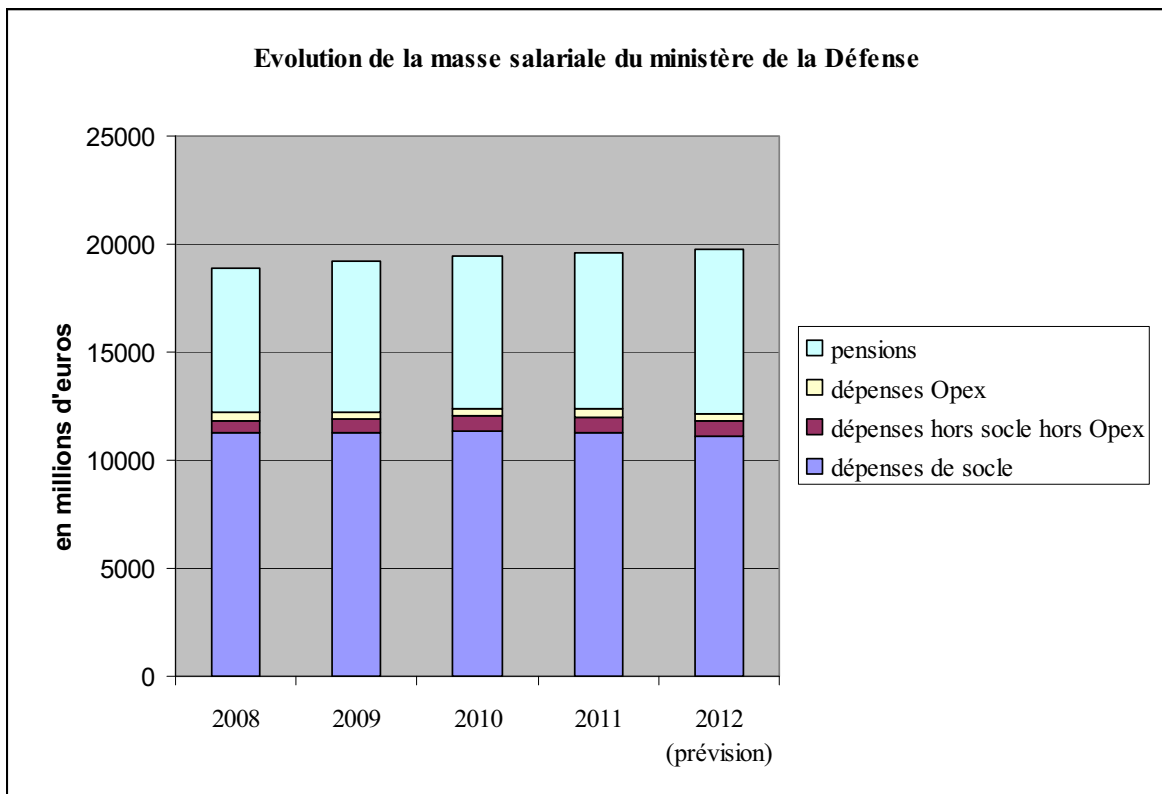
a) *Le paradoxe du titre 2 : les effectifs diminuent, pas la masse salariale, pourtant 5,4 milliards d'euros d'économies ont été dégagées*

Pour les dépenses de personnel, le ministère de la défense peut calculer assez précisément les coûts évités du fait de la déflation des effectifs.

Au total, les données chiffrées consolidées sur la période 2008-2015 sont les suivantes :

- économie de masse salariale liée aux réductions d'effectifs : **6,5 milliards** d'euros ;
- coût du plan d'accompagnement des restructurations (hors surcoût chômage) : **1,1 milliard** d'euros ;
- économies nettes : **5,4 milliards** d'euros.

S'agissant des dépenses de personnel, un paradoxe saute aux yeux : alors que les « gains nets sur la dépense de masse salariale » sont estimés à 5,4 milliards d'euros entre 2008 et 2015, alors que 54 000 postes seront supprimés sur cette période, la masse salariale, quant à elle, ne diminue pas : **elle est à peine stabilisée, autour de 12 milliards (hors pensions).**



source : direction des ressources humaines du ministère de la Défense

Ce paradoxe s'explique par une série de causes : d'abord, conformément aux engagements pris, **la revalorisation des grilles indiciaires**, qui vient renchérir le coût unitaire d'un emploi, ensuite, un **repyramidage** qui a conduit, avec le départ relativement plus important des hommes du rang, à une augmentation du taux moyen d'encadrement, la part relative des officiers et sous-officiers augmentant. Ce phénomène a été accentué par des **progressions de carrières** relativement dynamiques, qui ont récemment conduit à la mise en place de contingentements pour l'accès à certains grades. Enfin, l'effet des mesures « retraites », qui ont contribué à alourdir la facture.

b) Une incertitude restant sur 4142 postes restant à « déflater »

D'après le Directeur des ressources humaines du ministère de la Défense, entendu par vos rapporteurs, il reste précisément **4 142 suppressions de postes** à identifier, pour l'ensemble du ministère de la défense, jusqu'en 2015. Ce qui signifie, toutefois, que la très grande majorité a déjà été trouvée. Il reste toutefois à décrire l'organisation fonctionnelle qui va permettre de « dégager » les déflations restantes.

Dans la mesure où les rationalisations les plus évidentes ont déjà été opérées, la mission risque de ne pas être facile.

c) Un chiffrage peu à peu affiné pour les économies sur le titre 3

C'est pour le chiffrage des économies de fonctionnement que les méthodes ont été les plus affinées depuis 2009.

Le projet *Aramis* de renforcement de la fonction financière du ministère de la Défense, inclut en effet un volet d'identification et de suivi des gains générés par la réforme globale du ministère. Un groupe de travail réunissant la direction des affaires financières, l'état major des armées et la mission pour la coordination de la réforme a été mis en place à la fin de l'année 2010 avec l'objectif de lier plus étroitement les économies réalisées à leurs sous-jacents physiques et au calendrier d'avancement des différents projets.

La méthode retenue depuis 2009 consistait en une évaluation globale appuyée sur la trajectoire de déflation d'effectifs. A l'origine, le ministère partait donc du principe que les frais de fonctionnement étaient globalement proportionnels aux effectifs pour calculer les gains en dépenses de fonctionnement réalisés.

Dans un second temps, c'est à partir de l'analyse réelle des coûts que les économies ont pu être recalculées.

Ces travaux ont fortement mobilisé les armées et les services du ministère. Vos rapporteurs saluent cet effort rétrospectif, rendu nécessaire par l'absence d'outils comptables analytiques.

MÉTHODOLOGIE EMPLOYÉE POUR CHIFFRER LES ÉCONOMIES RÉALISÉES

La méthode, mise en œuvre tout au long de l'année 2011, s'est déroulée en deux temps¹ :

- le groupe de travail a identifié, en lien avec les chefs de projets, l'ensemble des mesures concrètes traduisant la mise en œuvre de la réforme (fermeture, dissolution, rationalisation de structures, etc.). Ainsi, par exemple, 133 mesures ont été recensées dans le cadre du projet « Restructuration Terre » ;

- pour chacune de ces mesures, les incidences financières ont été valorisées et réparties par postes de coûts, regroupés en cinq domaines :

- homme (alimentation, habillement...) ;
- activité (frais de déplacement, carburants...) ;
- emprise (loyer, entretien...) ;
- soutien au stationnement (énergie, nettoyage...) ;
- soutien à l'activité (téléphonie, transport de matériel...).

Cette valorisation a été prioritairement effectuée sur le fondement de données budgétaires exécutées (notamment pour les structures ou unités dissoutes), lorsque celles-ci étaient disponibles. Dans le cas contraire, le ministère a établi des coûts unitaires rapportés à des unités d'œuvre (effectif, surface) et calculés, dans la mesure du possible, sur le fondement de budgets exécutés.

En complément, le ministère de la défense a bénéficié d'un soutien méthodologique et technique externe :

- un cabinet de consultants, dont deux agents ont renforcé l'équipe d'appui, a contribué à la définition de la méthodologie, aux travaux de collecte et d'exploitation des données jusqu'en décembre 2011, d'une part ;

- au cours du premier trimestre 2011, la Direction générale de la modernisation de l'État a participé à la collecte des données sur les projets complexes, d'autre part.

Les premiers résultats de ces travaux importants ont permis d'évaluer les gains nets cumulés sur la période 2008-2015 à **1 694 M€**, pour les **dépenses de fonctionnement** de la seule mission « Défense ».

Le Secrétaire général pour l'administration a toutefois indiqué à vos rapporteurs que ce chiffrage était susceptible d'évoluer, dans la mesure où il doit faire l'objet de consolidations et de compléments, mais dans des proportions qui devraient être inférieures à 10 %.

Cette estimation est assez proche du chiffrage issu de la méthodologie de 2009 qui, dans sa dernière actualisation, établie en juin 2011, s'élevait à **1 714 M€**. L'écart de 2,5 % entre les deux évaluations s'explique, outre par des différences de méthode (par exemple l'identification dans la nouvelle méthodologie de certains surcoûts liés à la mise en œuvre de la réforme), mais

¹ Source : réponse écrite du SGA en date du 7 mars 2012 au questionnaire des rapporteurs

aussi par le fait que les conséquences Outre-mer des projets de réforme n'ont pas été intégrées au périmètre de l'analyse, en 2011.

Gains en termes de dépenses de fonctionnement (méthode 2011)

	Gains 2008-2015
Gains liés aux mesures physiques des projets de réforme	- 902
- dont mission « Défense »	- 879
- dont mission « Anciens combattants »	- 23
Gains sur les postes de coûts liés à l'individu	- 359
- dont alimentation	- 169
- dont habillement	- 83
- dont SNCF	- 108
Gains sur le poste « carburants opérationnels »	- 418
Valorisation de la déflation résiduelle¹	- 15
Total	- 1 694

¹ Estimation a minima de l'économie liée aux déflations d'effectifs restant à identifier pour atteindre la cible.
Source : ministère de la Défense

d) Les économies liées à l'embasement stricto sensu : 10 000 postes et 40 millions d'euros annuels

Dans l'ensemble de la réforme du ministère de la Défense, construite autour de 37 projets fonctionnels, les bases de défense ne constituent pas un volet de la réforme identifié comme tel. Les bases de défense sont en effet le réceptacle, le « creuset », qui permet aux différents chantiers fonctionnels de rationaliser les processus de travail au niveau local et, ce faisant, de dégager des économies.

Pour autant, à la demande de vos rapporteurs, le ministère de la Défense¹ a quantifié les rationalisations liées aux bases, qui permettraient d'économiser **de l'ordre de 10 000 emplois**. Cette estimation a été réalisée à partir d'une étude analytique qui a consisté, au sein de chaque projet, à identifier les économies d'emplois pouvant résulter de la création des bases. Cette étude a été confortée par une approche plus « macro-économique » consistant à comparer les effectifs globaux du soutien en 2008 avec les prévisions d'effectifs consacrés à ces mêmes missions au sein des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD).

¹ Réponse en date du 7 mars 2012 au questionnaire écrit adressé par les rapporteurs

Contribution de la mise en base de défense aux déflations d'effectifs

Gestion des ressources humaines	2 200
Infrastructure	1 700
Organisation des finances	1 300
Alimentation hôtellerie	1 100
Formation	1 100
Systèmes d'information	650
Habillement	550
Solde, paie et droits individuels	350
Adaptation du dispositif hors métropole	250
Autres	800

En termes de dépense de fonctionnement, la mise en base de défense devrait permettre, d'ici 2014, de contribuer à hauteur de **26 millions d'euros par an** aux économies imposées en matière d'achat, grâce à la rationalisation et au regroupement des achats au niveau de la base de défense. Du fait de la déflation des 10 000 postes, **14 millions de frais de fonctionnement** devraient aussi être économisés chaque année. Soit au total une économie **annuelle de 40 millions d'euros**.

3. Des dispositifs d'accompagnement qui viennent impacter le bilan financier de la réforme

a) L'accompagnement social : 242 millions en 2012

Pour accompagner le personnel concerné par les restructurations, le ministère de la Défense s'est doté d'un plan d'accompagnement des restructurations (PAR)¹, dispositif de suivi personnalisé composé d'aides à la mobilité dont certaines font l'objet d'une indemnisation, d'aides financières à la reconversion ou au départ ainsi que de prestations complémentaires (formation, reclassement en entreprise, action sociale).

¹ L'instruction relative au PAR a évolué au fur et à mesure de l'avancement des mesures (dernière version dite PAR 3 en date du 28 juillet 2011).

Le PAR s'adresse aussi bien aux personnels civils que militaires, certaines mesures étant communes et d'autres particulières à chaque catégorie de personnel. Il a vocation à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2014.

En 2012, l'accompagnement social représente 242 M€.

LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS :

1. Incitation au départ et à la mobilité des militaires :

- par le versement d'un pécule défiscalisé dont le montant est fonction de l'ancienneté et dont la 2ème tranche est conditionnée à la reprise effective d'une activité professionnelle dans les deux années suivant le départ ;

- par l'extension du bénéfice du complément forfaitaire et du supplément forfaitaire aux militaires non chargés de famille ;

- par l'extension aux militaires du dispositif ouvert au personnel civil d'allocation d'aide à la mobilité du conjoint.

2. Accompagnement des personnels civils :

Les mesures d'incitation au départ des personnels civils s'inscrivent :

- d'une part, dans le cadre réglementaire interministériel : indemnité de départ volontaire des fonctionnaires (IDV), prime de restructuration de service, allocation d'aide à la mobilité du conjoint et indemnité temporaire de mobilité ;

- d'autre part, dans le cadre de mesures spécifiques au ministère de la défense : complément spécifique de restructuration au profit des fonctionnaires et des agents non titulaires en CDI, complément exceptionnel de restructuration et IDV spécifique au profit des ouvriers de l'Etat.

3. Formation et reconversion :

Diverses mesures destinées à compenser les contraintes liées à la mobilité viennent compléter le dispositif pour les personnels restructurés : formation, aide à l'orientation, reclassement, prestations spécifiques d'accompagnement social et d'action sociale.

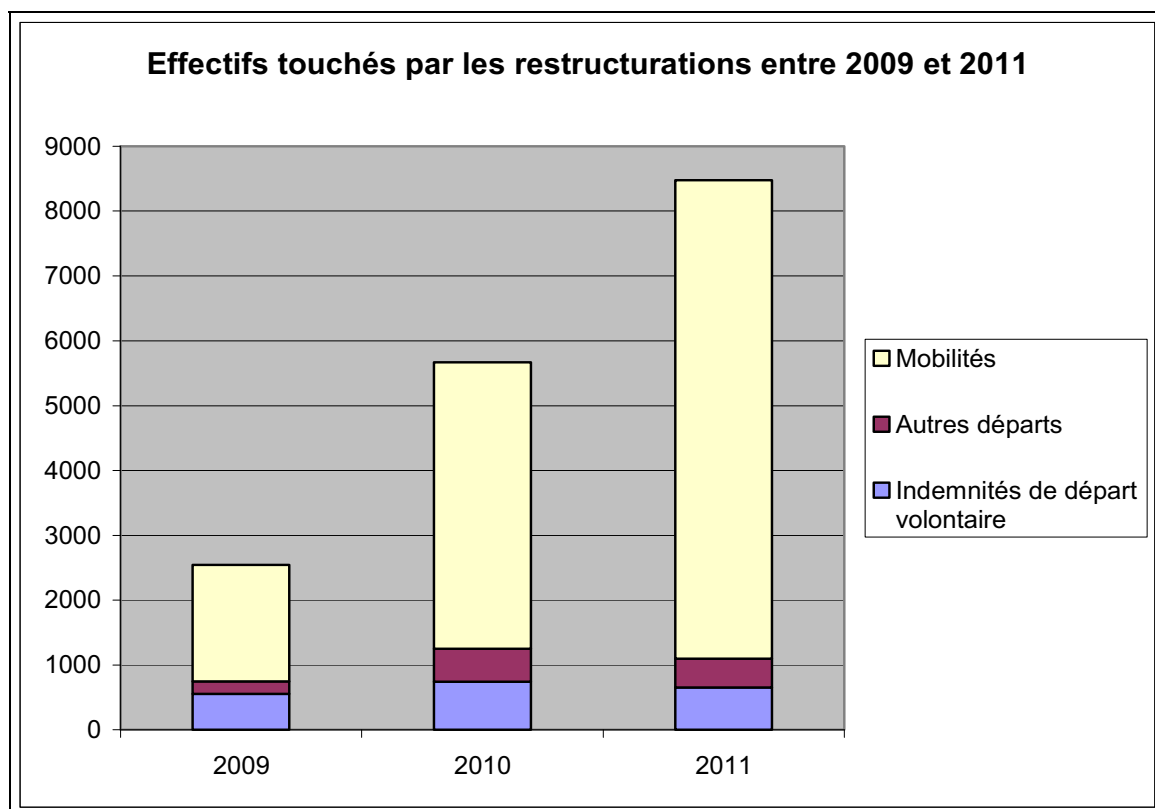
4. Dépense chômage :

L'indemnisation des anciens militaires qui se trouvent au chômage au terme de leur contrat avec les armées ou après une courte période d'activité dans le secteur privé est prise en charge par le ministère de la défense quand celui-ci a été l'employeur « majoritaire » du demandeur d'emploi.

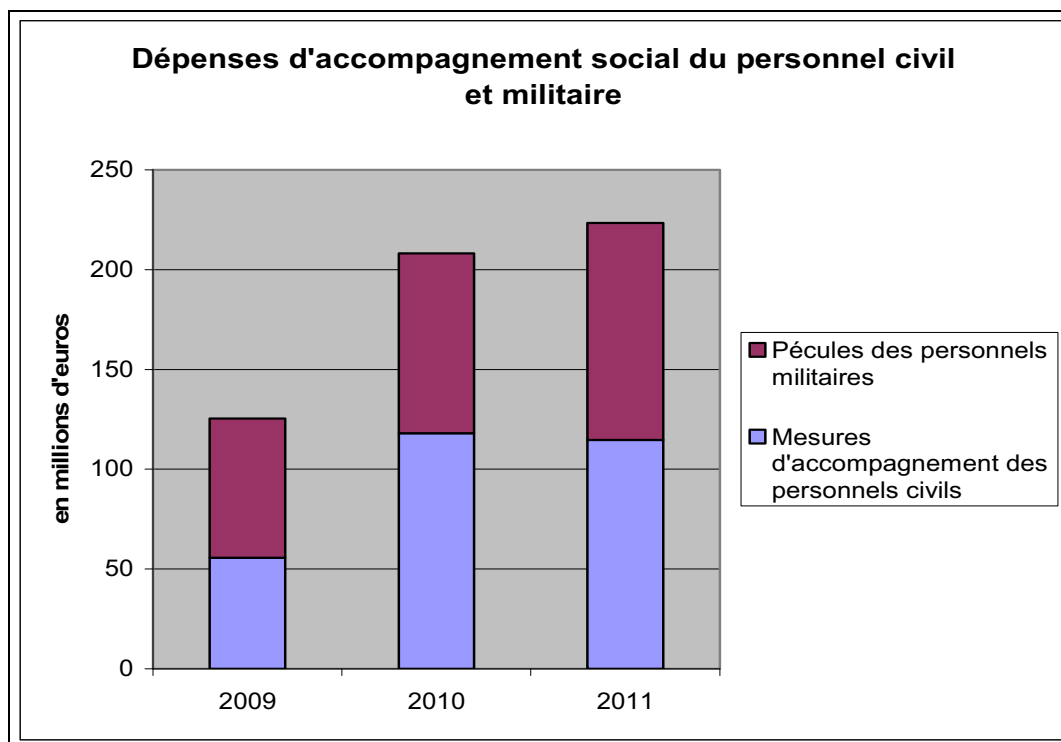
Crédits d'accompagnement social des restructurations
(en millions d'euros)

		2009	2010	2011	2012
Militaires	Incitation au départ	73	96	107	109
	Aide à la mobilité	5	5	5	6
Civils	Incitation au départ	35	32	60	50
	Aide à la mobilité	10	23	25	32
Formation et reconversion		12	19	23	10
Indemnisation du chômage		5,4	5,4	12	29
Autre		0	0	6	6
Total		140	180	238	242

Les effectifs concernés par des restructurations se sont élevés à **16 687 personnes** pour les seules années 2009 à 2011 :



Les mesures d'accompagnement ont bénéficié au personnel civil comme au personnel militaire :



b) L'accompagnement immobilier : 1,4 milliard pour 600 opérations d'infrastructure

Pour des raisons multiples, le coût des dépenses d'infrastructures accompagnant la réforme avait été **sous-évalué** à l'origine.

Au total, ce sont près de 600 opérations qui ont été engagées depuis 2009 pour mettre à niveau les infrastructures, rénover, réhabiliter ou construire, le plus souvent dans les lieux qui bénéficient de densifications par l'arrivée d'unités, pour un **coût cumulé entre 2008 et 2015 de 1,4 milliards d'euros**.

Pour la seule année 2011, ce poste représente 498 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 341 millions de crédits de paiement.

Exemples d'opérations d'infrastructures pour l'accompagnement de la réforme :

Armée de terre

. 31e RG - Castelsarrasin - construction et adaptation de bâtiments (hébergement de stagiaires, salles d'instruction, alimentation) dans le cadre de la mise en œuvre du système pédagogique d'organisation de l'instruction routière (ESPOIR) ;

. 3e RMAT - Muret : construction d'un atelier Auto Engins Blindés de 22 travées au profit de la 2e compagnie de maintenance-mobilité (tranche 1) et de travées complémentaires en vue d'accueillir l'EBRC et le VBCI (tranche 2) ;

. 2e RMAT - Bruz - Construction d'un atelier d'électronique-armement suite au renforcement du régiment ;

. GSLCAT - Saint-Jacques-de-la-Lande - Adaptation de l'atelier des transmissions pour accueillir la 785e compagnie de guerre électronique au groupement de soutien logistique du commissariat de l'armée de terre ;

. 93e RAM : réadaptation des ateliers NTI 1 en perspective d'une mutualisation des moyens entre le 93e régiment d'artillerie de montagne et le 7e bataillon de chasseurs alpins.

Marine

. Base aéronavale de Lann-Bihoué - Mise en conformité et augmentation de la puissance de la centrale destinée à l'accueil des nouvelles flottilles.

Armée de l'air

. BA 102 - Dijon - Construction d'un bâtiment et travaux de voiries, réseaux et divers (VRD) dans le cadre de l'accueil du commandement des forces aériennes ;

. BA 106 - Mérignac - Construction d'un bâtiment pour cadres célibataires de 184 places en basse consommation ;

. BA 105 - Évreux - Bâtiments nécessaires à l'accueil de l'escadron tactique des systèmes d'information et de communication aéronautique (ETSIC Aéro) et de l'escadron de soutien des matériels d'environnement (ESME).

EMA

. Toulon - construction d'un bâtiment pour la direction des réseaux interarmées et des systèmes d'informations (DIRISI).

. Dijon - construction de locaux pour accueillir le CFA

. La Valbonne - livraison des locaux du centre de préparation aux opérations extérieures.

DGA

. Bourges - des bâtiments accueillant les activités en provenance d'Angers, d'Arcueil et de Gâvres seront inaugurés d'ici la fin de l'année.

. Toulouse - 15 projets majeurs d'infrastructures sont menés depuis 2008 pour l'installation des moyens et des experts des domaines des essais en vol, des agressions électromagnétiques en provenance de Cuers, des matériaux et signature optique en provenance d'Arcueil

. Bruz — plusieurs bâtiments reçoivent les activités transférées de Vernon (guidage, navigation), d'Angers (systèmes d'information opérationnels) ainsi que l'un des deux centres techniques informatiques qui regroupent les serveurs informatiques de la DGA

. St Médard - un bâtiment en cours de construction dans le cadre du resserrement de trois à deux sites.

Source : Secrétariat général pour l'administration

c) L'accompagnement territorial : 320 millions d'euros entre 2009 et 2014

Afin de compenser l'impact économique des restructurations en termes de perte d'emplois et d'activité, conformément à une circulaire du Premier ministre en date du 25 juillet 2008, un dispositif de reconversion économique a été mis en place, doté de **320 M€ sur la période 2009-2014**.

Ce dispositif est détaillé plus loin.

4. Des encaissements moindres qu'attendus

L'aléa de l'encaissement des **recettes exceptionnelles**, qui vient fragiliser année après année la trajectoire financière du ministère, a déjà été largement analysé et dénoncé par votre commission.

Les ressources exceptionnelles de la mission « Défense »

M€ courants	2009	2010	2011 (1)	2012	2013	2014
Ressources perçues (2009) ou prévues (2010 à 2014) [A]	338	117	1044	1093	952	84
Ressources immobilières	286	102	179	163	672	84
<i>Soulte SNI</i>	221					
<i>Cessions de biens parisiens et franciliens</i>	15	13	109	93	592	
<i>Cessions de biens en province (dont MRAl)</i>	50	89	70	70	80	84
Ressources hertziennes	0	0	850	900	250	
Autres ressources exceptionnelles	52	15	15	30	30	0
Ressources exceptionnelles prévues par la LPM (2) [B]	1637	1261	574	91	0	0
Ecart [A-B]	-1299	-1144	470	1002	952	84
Compensation des ressources manquantes	(3)					

(1) Prévisions actualisées de ressources exceptionnelles au 12 juillet 2011

(2) Ressources exceptionnelles prévues par la LPM en M€ courants, en utilisant les hypothèses d'inflation retenues en construction de la LPM : 2% en 2009, 1,75% en 2010 et 2011 et 1,60% en 2012, 2013 et 2014.

(3) En 2009, le ministère de la défense et des anciens combattants a bénéficié d'une autorisation de consommation de reports de 900 M€ dont 400 M€ au titre de la compensation des recettes exceptionnelles manquantes. Pour 2010 l'autorisation de consommation de reports au titre de la compensation de recettes manquantes a atteint 360 M€.

Source : ministère de la défense, réponse aux questionnaires budgétaires du projet de loi de finances pour 2012

En outre, la prise en compte de ces recettes exceptionnelles dans le bilan financier de la réforme est en soi contestable puisqu'il s'agit de cessions qui font sortir des actifs du bilan de l'État et non pas d'économies au sens strict.

Vos rapporteurs souhaitent mettre plus particulièrement l'accent ici sur le « manque à gagner » qui a résulté, pour le ministère de la Défense, des **cessions à l'euro symbolique** des emprises libérées à certaines communes.

Cette mesure introduite par l'article 67 de la loi de finances pour 2009, inévitable pour atténuer le choc que représente déjà pour les collectivités concernées le départ d'une unité, n'en a pas moins eu un coût, dans la mesure où la moitié des emprises étaient éligibles à la cession à l'euro symbolique.

La « valeur » estimée de biens cédés à l'euro symbolique depuis 2009 (92 M€) représente en effet le double des recettes effectivement encaissées en produits de cession (41,5 M€) :

Nombre d'emprises cédées entre 2009 et 2011

	2009	2010	2011	Total
Nombre d'emprises libérées	56	62	50	168
Nombre d'emprises vendues	13	18	34	65
Produits de cession	3,7 M€	13,8 M€	24 M€	41,5 M€
Produits liés à des changements d'utilisation	14 M€	15,3 M€	0,45 M€	29,8 M€
Nombre d'emprises cédées à l'euro symbolique	17	11	29	57
Valeur des emprises cédées à l'euro symbolique	16,1 M€	24,5 M€	51,6 M€	92,3 M€

Source : ministère de la Défense, direction de la mémoire du patrimoine et des archives

B. UN BOULEVERSEMENT DU QUOTIDIEN DE TOUS LES PERSONNELS DU MINISTÈRE

Les témoignages sont unanimes : cette réforme a bouleversé des modes de fonctionnement profondément ancrés dans la culture des trois armées et des services. Bien plus que la professionnalisation des armées, elle a entraîné une **réelle perte de repères** avec la disparition de tous les anciens référentiels et modes de fonctionnement, parfois séculaires.

1. Les personnels du soutien directement affectés par la réforme

A la suite de la réforme, ce sont concrètement **30 000 personnes** qui ont changé de chef, ont été extraites de leurs armées respectives pour être mises sous l'autorité du Commandement interarmées du soutien (COMIAS).

Ces personnels ont intégré des structures nouvelles, interarmées, et ont dû faire face dans le même temps à un changement de leurs outils et habitudes de travail. Ils ont parfois dû absorber une surcharge de travail, liée à la montée en puissance des bases et à la déflation de 15% des effectifs affectés au soutien.

Cette réforme est intervenue au moment où nos forces devaient faire face à plusieurs engagements extérieurs de haute intensité, et où les projections extérieures ont pu, y compris dans le soutien, désorganiser des équipes.

Dans la plupart des cas, la réforme du soutien était concomitante avec d'autres changements importants concernant le format des forces ou leur

implantation, ou encore la réforme des échelons intermédiaires du soutien, principaux interlocuteurs des acteurs du soutien en base de défense.

Dans cet univers nouveau, aux repères brouillés, on peut toutefois relever un aspect positif : une certaine valorisation des métiers du soutien, par la volonté d'impulser une approche « métiers », plus professionnelle.

2. Un bouleversement culturel pour les unités soutenues, surtout sensible dans l'armée de terre

Le choc culturel est fort pour les unités soutenues, qui se sont vu retirer des moyens dont elles disposaient en propre. En particulier pour l'armée de terre, dans la mesure où le concept de « base » était déjà acclimaté dans la culture des marins ou des aviateurs.

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle au moins, l'armée de terre était construite en unités à l'organisation autarcique, dans lesquelles le chef de corps avait en main tous les leviers pour répondre à ses besoins : activités opérationnelles, maintien en condition opérationnelle, ressources humaines (le « *chancelier* »), médecin, soutien, budget propre.... Le chef de corps était en quelque sorte le « père » du régiment.

C'était au niveau du corps, quel que soit sa taille, qu'étaient dupliqués les moyens d'administration et de soutien. Clé de l'autonomie opérationnelle et manifestation de la plénitude du commandement, cette organisation pouvait aussi être source d'une certaine dispersion des moyens. Elle marque toutefois très fortement la culture de l'armée de terre.

Cette organisation pluriséculaire des régiments de l'armée de terre est aujourd'hui remise en cause¹ par la mutualisation du soutien.

Outre la perte de « confort » pour les unités soutenues, qui doivent désormais demander auprès d'un tiers les moyens nécessaires à leur activité, cette situation suscite parfois une franche incompréhension lorsque les nouvelles chaînes du soutien ne fonctionnent pas encore de façon satisfaisante.

Ainsi par exemple certains chefs de corps ont fait état de leur impuissance face à des PME locales qui subissaient des retards de paiement importants liés à l'engorgement et à la désorganisation de la nouvelle chaîne des achats. Auparavant, le chef de corps pouvait agir auprès de son trésorier pour arranger la situation ; cela lui est désormais impossible, les processus, ressentis comme inutilement lourds, lui échappent.

Il faut dire en outre que l'armée de terre est relativement plus impactée par cette réforme, du fait du positionnement territorial de ses unités. Ainsi, la marine nationale avait déjà largement concentré l'essentiel de ses

¹ Il faut noter toutefois que l'armée de terre avait expérimenté dans les années 1990 des formes de mutualisation du soutien à travers les « bases terre », ou encore dans certains endroits comme le camp de Canjuers

forces en métropole autour des ports de Brest et Toulon. L'armée de l'air avait réduit le nombre de ses bases aériennes depuis 15 ans, s'appuyant sur une organisation où la base soutenait les formations stationnées dans son périmètre. L'armée de terre avait quant à elle essentiellement conservé une organisation régimentaire et de nombreuses implantations de l'ordre de 1000 personnes sur tout le territoire.

S'y ajoute un facteur peut-être plus subjectif. L'armée de terre, plus nombreuse que l'armée de l'air et la marine, voit certains de ses régiments rattachés à des bases de défense commandées par l'armée de l'air ou la marine. Elle peut donc se trouver en situation de « minorité » au sein d'une base. En revanche, aucune base aérienne ou navale n'est rattachée à une base de défense à dominante terre. Il faut toutefois relativiser ce facteur dans la mesure où, en métropole, **34 bases sur 51 sont « monocolors »** et soutiennent des unités appartenant à la même armée.

3. Les civils : un certain désarroi est parfois perceptible

Vos rapporteurs ont pu constater, dans leurs différents entretiens avec les organisations syndicales représentatives du personnel civil, un certain désarroi face à la réforme.

Le personnel civil, autrefois géré directement par les formations, a le sentiment d'avoir perdu en proximité, du fait de **l'éloignement des centres ministériels de gestion**. On perçoit en outre une certaine difficulté à comprendre la logique de la réforme et son bien-fondé.

Les syndicats rencontrés à Tours ont manifesté une réelle inquiétude sur le devenir de certaines unités, et se sont plaints d'un manque d'information.

4. Commandant de base de défense : un rôle intenable ?

a) L'irruption d'une organisation « matricielle » dans un univers culturellement hiérarchique

Alors que traditionnellement l'organisation militaire répond au paradigme « un chef, une mission, des moyens », la nouvelle organisation des soutiens, transversale, a installé une **organisation matricielle** qui, pour être déjà pratiquée dans le monde de l'entreprise, est relativement inédite dans l'univers militaire.

« **Intégrateur** » **des soutiens**, suivant la terminologie officielle, agissant au profit de tous les organismes de la base de défense, le commandant de la base de défense est le responsable local de l'efficacité et de la cohérence d'ensemble de tous les soutiens, sur lesquels il n'a pourtant pas totalement la main.

Cette fonction, qu'il cumule parfois avec celle de commandant d'une unité, suivant le principe de la double (voire triple) casquette, exige du commandant de base des capacités d'animation et de persuasion.

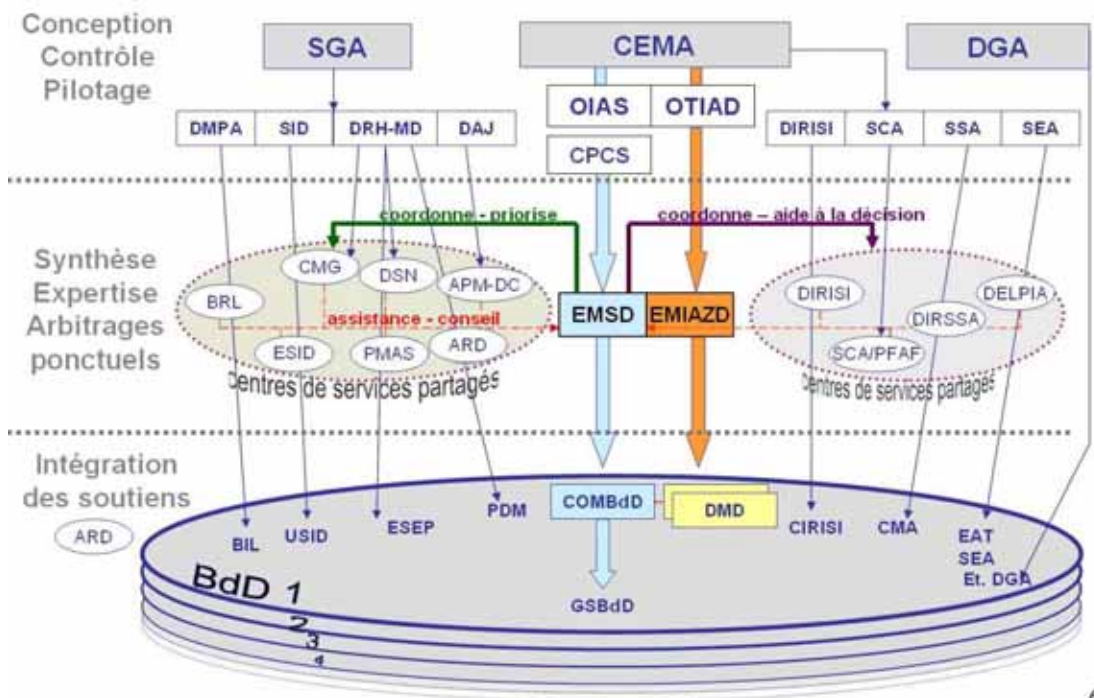
Ainsi un commandant de base a-t-il confié à vos rapporteurs : « *En quittant mon poste à l'Otan, je ne pensais pas qu'il me faudrait encore être diplomate, en tant que commandant de base de défense !* ».

Ce rôle d'animateur et de coordonnateur l'expose forcément davantage au « bon vouloir » des différents acteurs du soutien : de l'aveu de plusieurs commandants de base, le système ne fonctionne que parce que tout le monde y met de la bonne volonté...

b) La gestion d'un environnement particulièrement complexe

Sans parler des soutiens spécifiques d'armées, le commandant de base de défense n'a pas d'autorité hiérarchique sur les soutiens dits « spécialisés » : informatique, infrastructures, centre médical.

Il se trouve donc enserré au sein de chaînes hiérarchiques qui lui échappent, comme le montre le schéma ci-dessous :



Source : ministère de la défense

C. LA RÉORGANISATION CONCOMITANTE DES CHAÎNES « MÉTIERS » ET DE LEURS ÉCHELONS INTERMÉDIAIRES

Depuis 2008, le ministère de la Défense conduit, avec des calendriers et des équipes différentes, 37 projets de réforme dans le cadre de la RGPP, et quatre « manœuvres transverses », qui, en tendant à un allègement des organisations, ont pu créer des interférences avec la mise en place des bases de défense.

1. Une volonté d'alléger les échelons intermédiaires

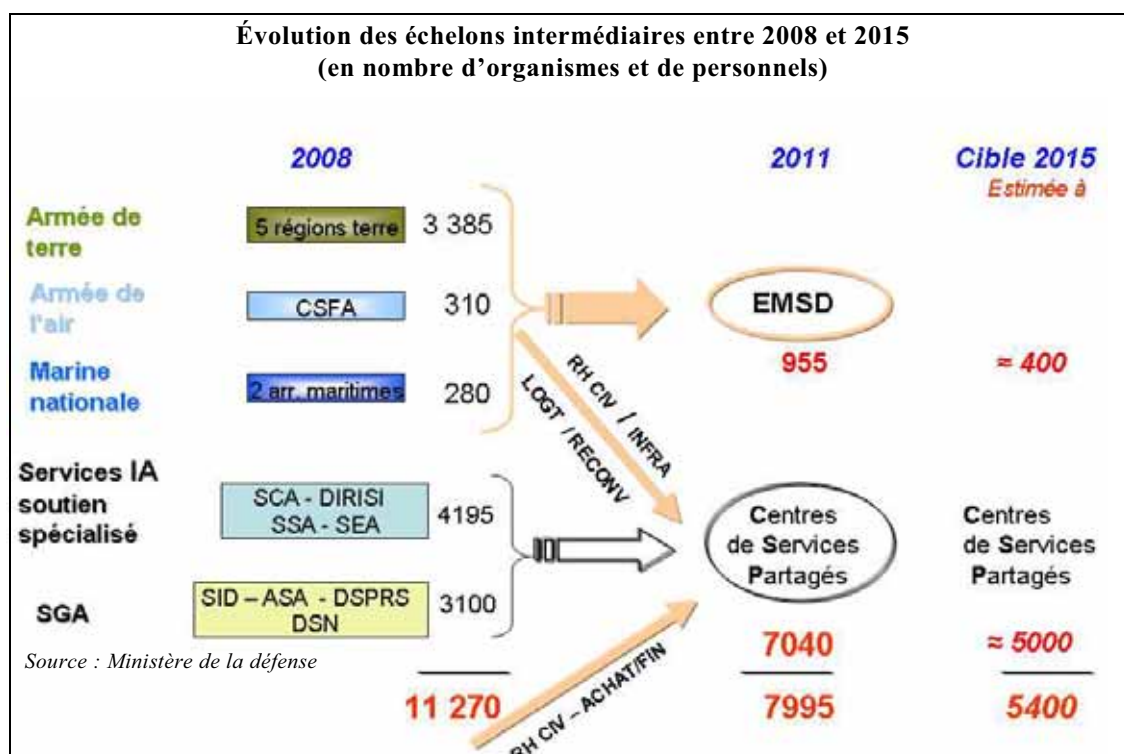
La RGPP a posé le principe d'un remplacement des niveaux intermédiaires « organiques » existants (régions terre, commandements spécialisés, directions régionales des directions du ministère...) par des plateformes de soutien « *légères et mutualisées* », constituées à partir d'une **analyse par fonction** ne laissant subsister un niveau intermédiaire que lorsque cela s'avérait indispensable.

L'ensemble des chaînes de commandement et des chaînes fonctionnelles du ministère se sont donc réorganisées, en rationalisant, notamment, leur niveau intermédiaire (régional). Les échelons intermédiaires ont ainsi laissé la place à des « Centres de services partagés ».

Cette réorganisation a touché toutes les chaînes : achats, infrastructures, ressources humaines, action sociale, informatique, services de santé....

Pour donner un exemple, en ce qui concerne le service de santé des armées, l'échelon local a été profondément remanié puisque les 330 services médicaux d'unité ont été remplacés par 55 centres médicaux des armées. En ce qui concerne le service des essences, le nombre de dépôts au niveau local est passé de 54 à 36. Pour l'action sociale, les 12 directions régionales et 50 districts se sont transformés en 7 pôles ministériels d'action sociale (PMAS), la mission anciennement dévolue aux districts sociaux étant transféré aux bases de défense. Pour la chaîne « infrastructures », le nombre d'échelons locaux est passé de 120 à 54...

Au total, les **diminutions d'effectifs sont très importantes**, de l'ordre de la moitié des postes (de 11 000 postes en 2008 à 5 400 en 2015) :



Cette évolution appelle deux observations.

D'abord, le **maintien des états-majors de soutien défense** intervient dans un contexte d'amaigrissement généralisé des échelons intermédiaires, qui apparaît très clairement dans le schéma ci-dessus. Leur rôle sera détaillé plus loin.

Ensuite, cette logique de réorganisation « verticale » se télescope parfois avec la réorganisation, sur un format horizontal (par zone géographique) des soutiens de proximité en base de défense. **Comment s'appuyer, au niveau de la base de défense, sur des chaînes fonctionnelles elles-mêmes fragilisées par leur propre réforme ?**

2. L'exemple de la réorganisation de la fonction « achats finances »

S'il est un domaine où la **réorganisation concomitante des chaînes « métier »** du ministère, suivant une logique verticale, et du **soutien de proximité, suivant un critère géographique**, a pu produire des effets négatifs, c'est sans doute celui des achats et fonctions financières.

D'ailleurs, au début de la réforme, les frontières de compétence entre les bases de défense et les plates-formes achats finances n'étaient pas claires,

certaines bases ayant pris à leur charge l'exécution budgétaire des dépenses, qui revient aux plates-formes.

Plusieurs témoignages recueillis lors des visites de terrain sur les bases de défense l'affirment : alors qu'ils avaient à intégrer la nouvelle organisation de la base de défense, les personnels en charge de la fonction « achat finances » ont dû supporter les effets de la réorganisation de cette fonction au sein du ministère. Globalement, ils ressentent une **dégradation des conditions d'exercice de cette mission**, se traduisant notamment par un allongement des délais de paiement et une complexification des procédures.

Bien souvent, les PME en font les frais et les chefs de corps avouent leur impuissance et leur incompréhension à faire accélérer des procédures financières qu'ils ne maîtrisent plus.

Ces témoignages, largement concordants, sont toutefois démentis par certaines expériences locales réussies, comme sur la base de Toulon, où l'appropriation des nouveaux outils et des nouvelles procédures financières n'a pas posé de difficultés et où les bénéfices de la nouvelle organisation, plus resserrée en termes d'effectifs, jouent à plein. Il faut dire que l'assiette de cette base (23 400 personnes soutenues par le groupement de soutien) permet une professionnalisation certaine de la fonction (près d'une soixantaine d'ETP sont affectés au service achats finances de la base, pour 190 formations soutenues).

Dans ce domaine assez complexe, il semble bien que l'embasement du soutien ne soit pas la seule cause de la dégradation ressentie. Cette dégradation semble en effet plutôt la résultante **d'un cumul de réformes simultanées** :

- le déploiement de CHORUS, système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'État, dont le maniement, complexe, n'est pas intuitif pour les agents qui ont à se former à cet outil ;

- la réforme de grande ampleur du commissariat et son interarmisation ;

- le déploiement, en conséquence, des nouvelles plateformes achat-finances ;

- et, enfin, la création des bases de défense, avec un déficit d'appropriation, de la part des acheteurs, des nouveaux outils comme les cartes achat-finances.

a) *Les effets de la restructuration des commissariats*

(1) **Une réforme d'envergure menée suivant une logique de spécialisation par métiers**

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé en avril 2008 de **dissoudre les trois commissariats d'armée**, remplacés, depuis le 1er janvier 2010, par un unique service du commissariat des armées¹ (SCA).

Outre sa direction centrale, le service du commissariat dispose désormais d'organismes spécialisés, par grandes chaînes « métiers ». Cette logique fonctionnelle et d'expertise métier rompt avec le traditionnel schéma d'organisation territoriale qui prévalait avant sa création. Si elle permet un meilleur pilotage et une professionnalisation du personnel sur les fonctions concernées (expertise comptable, acheteur négociateur, contrôleurs internes...), elle a toutefois pour corolaire immédiat une désorganisation transitoire par rapport aux anciens modes de fonctionnement.

Cette restructuration vise à atteindre plusieurs objectifs :

- **l'interarmisation** et la **concentration** des responsabilités et savoir-faire, selon une organisation fonctionnelle reposant sur des **centres experts**, génératrices de professionnalisation et d'économies d'échelles ;

- la **rationalisation**, par l'harmonisation et le partage des meilleures pratiques ;

- la **modernisation** financière, par la mise en place de nouveaux outils permettant notamment des restitutions financières améliorant le pilotage de l'ensemble.

La réforme du commissariat est un véritable bouleversement, qui se traduit par le passage de 11 000 personnes sur 90 établissements à 4 000 personnes sur 30 établissements, par le passage d'un mode de fonctionnement « organique » à un mode de fonctionnement par grandes fonctions (achats, juridique...), ou « centre experts » spécialisés dans tel ou tel type de métier.

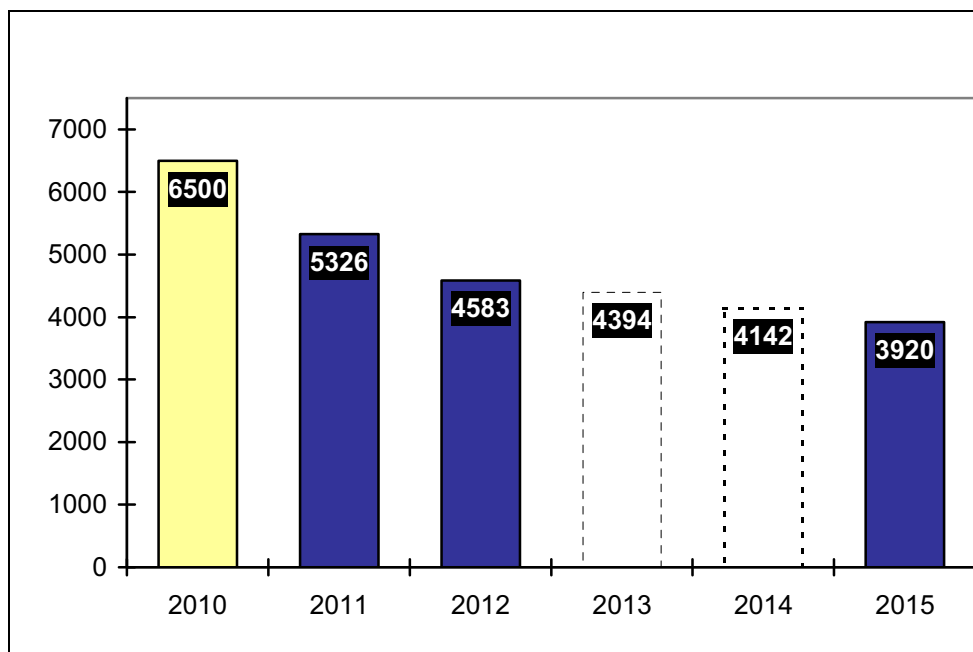
En effet, les différents services des commissariats d'armées rassemblaient avant la mise en œuvre de la réforme 11 650 postes, au sein de 93 établissements et formations, répartis entre :

- l'armée de terre (6 101),
- l'armée de l'air (2 507),
- et la marine nationale (3 042).

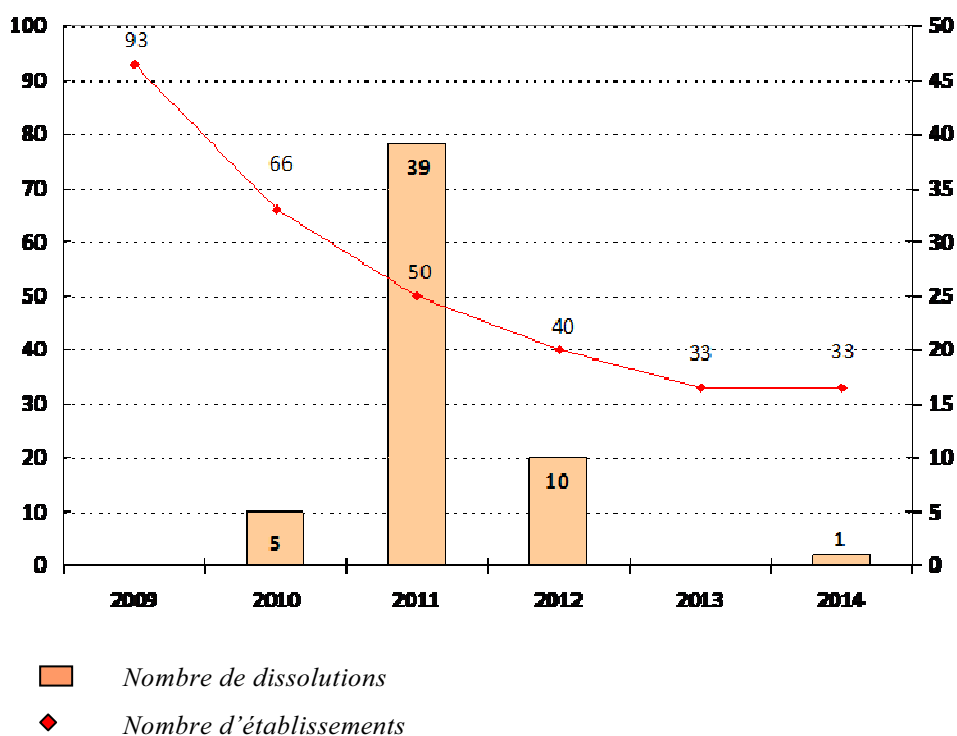
A sa création au 1^{er} janvier 2010, le périmètre fonctionnel du nouveau service du commissariat des armées (SCA) regroupait 6500 agents. Au final, le commissariat devrait se stabiliser, en 2014, à 3 920 postes sur 33 établissements.

¹ Décret n° 2009-1494 du 3 décembre 2009 portant création du service du commissariat des armées.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS DU COMMISSARIAT



ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS DU COMMISSARIAT



Cette réforme, et plus globalement la nouvelle politique d'achats du ministère, aurait d'ores et déjà permis de dégager 16 millions d'euros d'économie sur les marchés passés en 2011, sur un total de 627 millions.

Vos rapporteurs sont très soucieux que ces gains ne se réalisent pas au détriment des PME qui seraient exclues de marchés devenus trop

« gros » pour elles. Elles n'accèdent qu'à 61% des marchés en nombre et 25% en volume.

Les achats réalisés par le service du commissariat en 2011

Gains dégagés en 2011 : 16 M € sur un total de 627 M € de marchés mouvementés par le commissariat des armées.

Leviers mis en œuvre : massification et mutualisation des achats suite à la concentration des marchés formalisés de soutien général au sein des plates-formes achats-finances.

Gains estimés pour 2012 : 15 M€ sur 770 M€ de marchés.

En 2011, 1162 marchés (sur un total de 1892) ont été notifiés à des PME pour un montant total de 461.74M€ (sur un total de 1863.61M€).

(2) L'engorgement des nouvelles plates-formes achat finances

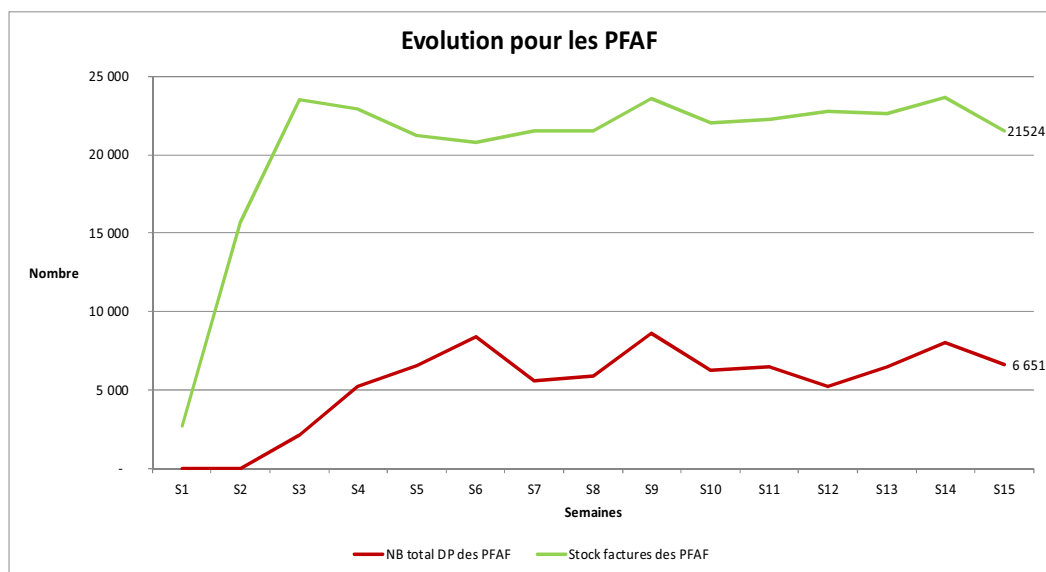
Les visites sur le terrain de vos rapporteurs ont fait ressortir qu'il existait, pour certaines plates-formes tout au moins, un problème d'engorgement manifeste, qui perturbe le fonctionnement des bases de défense.

Pour expliquer ce phénomène de thrombose, le ministère de la Défense¹ fait valoir que les effectifs prévus dans les différentes plates-formes n'ont été atteints que progressivement : à titre d'exemple, entre janvier et août 2011, la moyenne des effectifs présents de la plate forme de Saint-Germain-en-Laye ne représentait que 24% de son effectif cible.

En outre, une forte augmentation de la charge de travail est apparue au cours du premier semestre de l'année 2011, du fait d'importants transferts de dossiers vers les PFAF, liés aux réorganisations de l'ensemble du ministère, de la multiplication du nombre d'unités opérationnelles au sens de la LOLF, dont les PFAF sont les services exécutants. « *Ces difficultés du début de l'année 2011 ont pu dégrader la qualité de service en début d'année. Elles ne sont pas appelées à se reproduire* », fait valoir le ministère.

Ces difficultés initiales ont contribué à générer un stock que les plates-formes ont le plus grand mal à résorber : si elles sont capables de traiter de l'ordre de 400 000 factures par an, il reste **un arriéré de 18 000 factures**, soit l'équivalent d'un mois d'activité, comme le montre le graphique suivant :

¹ Réponse écrite du SGA en date du 29 mars 2012



Source : service du commissariat central des armées

(3) Les problèmes en résultant pour les bases de défense

La réforme de la fonction achat-finances du ministère a changé les conditions d'exercice de cette mission au sein des unités. Avant la réforme, cette fonction était décentralisée et intégrée aux forces. Chaque formation gérait l'essentiel de ses achats de proximité, y compris le suivi financier de l'exécution de la dépense, avec le support des commissariats issus de chaque armée.

Après la réforme, la fonction est centralisée au niveau du groupement de soutien de la base de défense, organisme interarmées, tandis que l'exécution financière et le suivi des marchés sont transférés aux plates-formes achats finances.

En dehors même de cet important changement, les bases de défense ont été affectées par l'engorgement conséquent des plates-formes d'achats finances.

Le nombre important de demandes d'achats d'un montant limité émises par les bases (suivant les mois, 250 à 500 factures inférieures à 50 € arrivaient à certaines plates-formes), contribuant à leur engorgement, a conduit à l'élaboration de directives plus strictes afin que les bases de défense, responsables de l'approvisionnement, regroupent leurs demandes d'achat. Certaines plates-formes ont même rejeté systématiquement les demandes d'achat sous le seuil des 200 €, ou encore celles comportant des erreurs d'imputation manifestes, suscitant l'incompréhension des acheteurs au sein des bases.

L'imparfaite maîtrise de « *Chorus formulaire* » par les bases de défense a également occasionné des taux de rejet importants venant rompre la fluidité des circuits d'achats.

b) Les difficultés d'appropriation des nouveaux outils financiers

En outre, les nouveaux outils tels que les « cartes achats finances », destinées à accélérer le processus de paiement, déjà utilisées parfois depuis de longues années au niveau central, **ne se déploient pas sans une certaine difficulté dans les bases de défense.**

Ces cartes, émises par des établissements financiers, tendent à la suppression de la lourdeur du processus d'achat traditionnel qui engendrait des frais de gestion (évalués jusqu'à 100 euros environ) parfois supérieurs au montant de la commande. Elles nécessitent toutefois une affiliation des fournisseurs et une maîtrise de leur utilisation de la part des acheteurs concernés du ministère de la défense.

LA CARTE D'ACHATS

La carte d'achats a pour objectif de simplifier la chaîne de la dépense, de la commande jusqu'au paiement. Elle permet de décentraliser les actes d'achat vers les utilisateurs, de réduire le délai et le coût de traitement des achats, de gérer les droits des agents détenteurs d'une carte par des plafonds préétablis et enfin de faciliter le suivi et le contrôle des dépenses.

Sorte de carte de paiement, la carte d'achats se présente sous deux formes.

La première, de niveau 1, convient pour les achats de proximité et autorise des achats courants et récurrents de faible valeur (petits matériels, fournitures...) chez des fournisseurs préalablement référencés. Elle est détenue directement par les formations.

La carte d'achats de niveau 3 est quant à elle adossée à un marché public à bons de commandes et à des conventions nationales. Elle est utilisée par les groupements de soutien des bases de défense et les plates-formes achats finances.

La carte d'achat peut-être mixte (niveau 1 et 3).

Son utilisation réduit le coût et le délai de traitement des achats. Du côté du fournisseur, le délai de paiement est ramené à 4 jours seulement.

Pour le fournisseur, mais également pour l'ordonnateur du ministère de la défense, le recours à la carte « achats » est *in fine* synonyme d'économie de gestion et de réduction très significative du délai de paiement (ramenés à 4 jours). Toutefois, ce nouvel outil doit être acclimaté, ce qui n'est pas encore toujours le cas.

Lors de son audition, le Directeur central du service du Commissariat des armées a indiqué à vos rapporteurs qu'un nombre important de factures de faible montant (inférieures à 200 euros) remontait encore toujours aux plates-formes achat finances, participant à une forme de thrombose d'un service en pleine réorganisation.

Le déploiement progressif des cartes d'achats devrait venir résoudre cette difficulté et diminuer significativement les coûts de gestion des actes d'achat.

La visite de terrain effectuée par vos rapporteurs sur **la base de Toulon** a montré tous les bénéfices qu'on pouvait tirer de ce système. La diffusion des cartes achat s'est généralisée et apporte de nombreux avantages. Les fournisseurs affiliés de la Défense sont désormais payés en 4 jours. Le service achats finances de la base, qui a fourni un important effort de sensibilisation et de pédagogie pour l'utilisation de cet outil, a quant à lui bénéficié d'une diminution du nombre des transactions financières à traiter (de 1 500 transactions à contrôler à un seul relevé, couvrant 2,7 millions d'euros de dépenses) et de la mutualisation de certaines fonctions (un seul trésorier unique pour toute la base) ; des gains en économies d'effectifs ont pu être réalisés.

L'utilisation des cartes achats sur la base de Toulon

- 301 cartes d'achats déployées (chiffre en rapide augmentation : 272 en oct. 2011)
- 650 achats mensuels de 280 € en moyenne
- 13 millions d'euros d'achats effectués chaque année :

. dont 2 millions pour les cartes de niveau 1 (petits achats ponctuels, en dessous de certains seuils, non répétitifs et présentant une certaine urgence effectués directement par les 190 formations soutenues). Les seuils d'achat de la carte 1 varient de 750 € à 4 000 € suivant les unités concernés ;

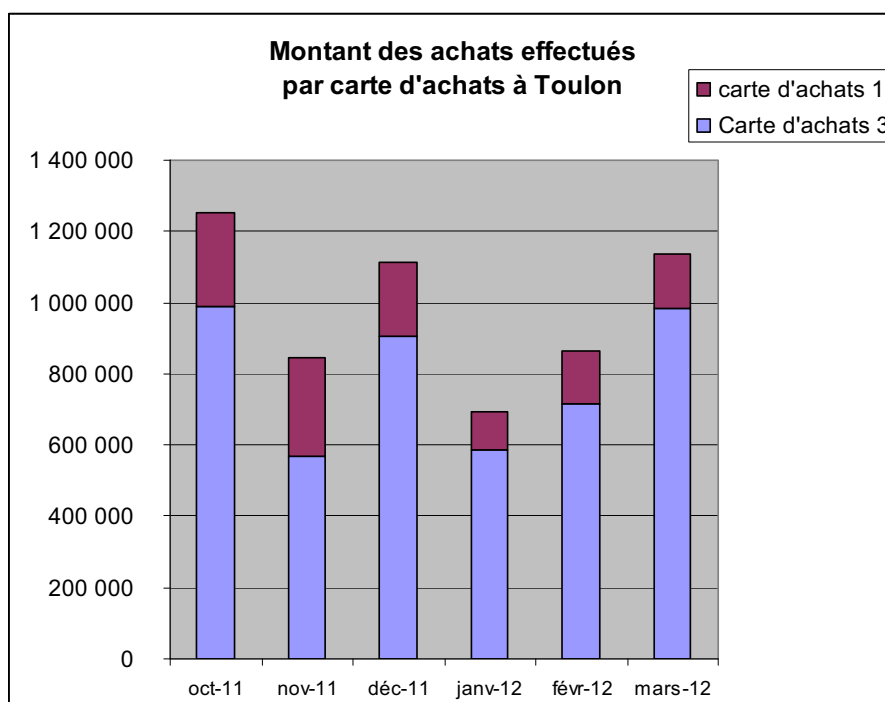
. et 11 millions d'achats par les cartes de niveau 3, qui permet aux formations de commander directement sur des marchés publics déjà passés

Résultats positifs : autonomie contrôlée des formations soutenues, paiement rapide des fournisseurs (4 jours), diminution du nombre de transactions financières à contrôler.

Le témoignage de M. Olivier GOUDARD, chef du service achats-finances du groupement de soutien, est très clair : « *Sous réserve d'être encadré par des directives précises, ce nouveau moyen de commande et de paiement **donne entière satisfaction** : aux unités soutenues qui conservent une petite autonomie, à la base de défense qui en contrôle l'utilisation, et au fournisseur qui est payé en 4 jours (carte d'achats 3) ou immédiatement (carte d'achats 1). Pour la carte d'achats 1, les fournisseurs sont **tous des commerçants de l'ère toulonnaise**.*

« *Par ailleurs sans la carte d'achat, chaque transaction serait une demande d'achat dans CHORUS, **encombrant le système** (PFAF mais aussi DDFIP¹) **pour de faibles montants**.* ».

¹ Direction départementale des finances publiques



Source : Saf du Gsbdd de Toulon

Au plan national, l'outil se déploie progressivement : en 2011 on assiste à une augmentation globale de 58% des montants payés sur cartes achats (42 M€ au lieu de 26,5 M€).

Déploiement des cartes achats : bilan sur l'année 2011

	Nombre de cartes déployées				Nombre de cartes utilisées				Volumétrie			Montant moyen par transaction	
	N1	N3	Mixtes	Totaux	N1	N3	Mixtes	Totaux	N1	N3	Totaux	N1	N3
AGSC	1 644	1 393	505	3 542	40 %	28 %	52 %	37 %	8 M€	32 M€	40 M€	240 €	1 300 €
Métier	492	72	17	581	41%	60 %	53 %	43 %	0.9 M€	0.9 M€	1.8 M€	240 €	1 800 €

Sigles : AGSC administration générale et soutiens communs ; N1 : cartes achats de niveau 1 pour les petits achats courants, N3 : cartes achats de niveau 3 (adossées à un marché public)

Source : service du commissariat central des armées

Vos rapporteurs se sont inquiétés des freins qui pouvaient expliquer la relative lenteur de déploiement de ces cartes dans bon nombre de bases. Ils ont ainsi cherché à connaître le coût de cet outil, qui, étant un produit bancaire, génère naturellement des commissions pour son utilisation.

Les réponses qu'ils ont pu obtenir sur ce point sont toutefois de nature à faire taire leurs inquiétudes en la matière :

- **le coût pour le ministère** est de 10 centimes d'euros par transaction ;

- **le coût pour le cocontractant** n'est pas non plus prohibitif : s'agissant de la carte d'achat niveau 3, qui correspond à de gros montants puisqu'elle est adossée à un marché, ce coût est constitué des frais d'implantation, qui s'élèvent à 2.500 euros (montant forfaitaire), auxquels s'ajoutent d'une part un abonnement mensuel de 80 euros et d'autre part un coût à la transaction équivalent à 1,2% du chiffre d'affaires généré par la carte d'achat. S'agissant de la carte d'achat de niveau 1, il n'existe aucun frais au-delà du contrat monétique dont dispose le commerçant, le ministère de la défense étant considéré comme un client classique par l'organisme bancaire.

c) Les conséquences sur les PME : concentration des achats et allongement des délais de paiement

La **dégradation des délais de paiement** des factures des fournisseurs est préoccupante et tend parfois à accréditer une image de « mauvais payeur » pour la Défense. Ainsi, le délai global de paiement des différentes plateformes a évolué tout au long de l'année 2011 **entre 47 et 75 jours de délai** de paiement, en incluant le délai de traitement par les comptables.

Cette situation ne résulte d'ailleurs pas uniquement des difficultés qui ont pu être rencontrées par les nouvelles PFAF mais également des délais de traitement des dossiers en amont au niveau de la base de défense ou parfois des unités soutenues s'agissant de la production de certaines pièces justificatives.

Autre conséquence préoccupante d'un point de vue national, la **concentration des achats** résultant de la nouvelle politique ministérielle a pu avoir un effet d'éviction des PME de certains marchés publics. Sur certains segments d'achat, le nombre d'acheteurs du ministère a été très significativement réduit.

Cette question est complexe car elle impose d'atteindre un point d'équilibre entre deux objectifs tout à fait légitimes mais parfois contradictoires :

- le premier est celui d'une réduction du coût des achats par la massification et donc la concentration : le ministère a d'ailleurs atteint des résultats remarquables en la matière ;

- le deuxième est le maintien d'un écosystème suffisamment dense de PME fournisseurs de la défense, à la fois pour des questions d'animation économique territoriale et d'indépendance pour les acheteurs.

Vos rapporteurs ont appelé l'attention des responsables de la politique d'achats du ministère qu'ils ont rencontrés sur l'indispensable respect de ce double impératif. Ils ont pu constater une certaine prise de conscience de l'enjeu de la part du nouveau ministre de la défense.

Les actions du ministère de la Défense pour favoriser les achats par des PME

- 1- Dans le cadre de sa politique d'achats, le ministère s'engage à étudier de manière systématique, pour toute nouvelle définition de stratégie d'achat et tout projet d'externalisation, l'impact du projet sur les PME et les solutions à mettre en place pour leur permettre d'accéder à ces consultations. Lorsque la massification des achats sur un segment, indispensable pour réaliser des économies, est de nature à déstabiliser des PME, le ministère s'organise pour en maîtriser l'impact sur le tissu industriel. Il mène une action pour identifier suffisamment tôt les PME qui pourraient être en difficulté du fait de la perte de certains contrats et pour les informer. Il prolonge cette action en les conseillant à la fois pour sortir, le cas échéant, d'une situation de dépendance, mais aussi pour être capable de faire face à la nouvelle stratégie d'achat, par exemple en se regroupant ou en créant des structures communes.

Deux guides élaborés par la mission achats du ministère de la défense viennent concrétiser ces démarches. L'un traite des bonnes pratiques autorisées par le code des marchés publics pour faciliter l'accès des PME, l'autre décrit la méthode retenue pour prendre en compte le volet PME dans la définition des stratégies d'achats. Ces deux guides ont été largement diffusés vers les acheteurs du ministère d'une part et, à la demande du service des achats de l'État, vers les autres ministères d'autre part.

- 2- Pour faciliter l'accès des PME à la commande publique, le ministère s'appuie notamment sur la place de marché interministérielle, outil facilitant l'accès des PME aux consultations lancées par les acheteurs publics, qu'il a largement contribué à développer. Pour mieux faire connaître l'outil, des séances d'information sur le fonctionnement de la PMI (devenue la PLACE) sont régulièrement réalisées par le chef de projet qui n'est autre qu'un membre du ministère de la défense. Ces séances d'information constituent l'un des objectifs des actions de communication à destination des PME. De manière plus générale le ministère a engagé une démarche proactive d'information des PME. Ainsi, plus de 1000 PME ont bénéficié d'une présentation de l'organisation et de la politique d'achat du ministère, et ont pu entrer en contact avec les acheteurs locaux. Un « tour de France » des régions est programmé avec l'appui des chambres de commerce et d'industrie pour communiquer au plus près des PME et faciliter leur accès aux commandes du ministère.

Source : mission Achats du ministère de la défense

D. UN NOUVEAU RAPPORT AU TERRITOIRE

La réforme de la carte militaire annoncée en 2008 avait avant tout pour objectif de **mieux répondre aux besoins opérationnels des armées**. C'est pourquoi il était bien spécifié par les ministres successifs **qu'elle ne répondait pas, en premier lieu, à des impératifs d'aménagement du territoire**.

Loi de programmation militaire, rapport annexé : La densification du stationnement des forces

« La carte des implantations ne correspondant plus à la menace ni aux besoins opérationnels et étant source de surcoûts, un nouveau dispositif territorial sera mis en place. **Trois objectifs sont poursuivis : améliorer le caractère opérationnel de l'outil de défense, rationaliser un déploiement aujourd'hui très dispersé et optimiser les soutiens.** »

C'est pour des impératifs **opérationnels** qu'ont, par exemple, été rassemblées autour d'Haguenau les unités de la brigade de renseignement ; en Bretagne, les flottilles de patrouille maritime de l'aéronautique navale ; à Draguignan les écoles d'infanterie et d'artillerie ; à Saumur, celles du renseignement, de l'état major, de la cavalerie et de la défense nucléaire, biologique, chimique (NBC). Le transfert du 13^{ème} régiment de dragons parachutistes de Dieuze vers la base de défense de Bordeaux a permis un rapprochement avec les autres unités des forces spéciales de l'armée de terre dans le Sud-Ouest. Le transfert du CFA¹ de Metz-Frescaty vers la base de défense de Dijon devait contribuer au renforcement du pôle opérationnel de l'armée de l'Air dans cette zone.

Pourtant, il va de soi que cette réorganisation a eu un impact majeur, en termes d'aménagement du territoire, sur les territoires concernés. Il faut d'ailleurs saluer le fait que le Premier ministre et ministère de la défense aient mis en place dès les premières annonces, en juillet 2008, une politique **d'accompagnement territorial**. En Allemagne et en Grande-Bretagne, les collectivités touchées par les restructurations ne bénéficient pas d'un tel accompagnement.

1. Un facteur de désertification économique et sociale

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

Les restructurations du ministère de la Défense ont conduit à libérer 262 emprises et à quitter 26 communes. Dans le même temps, les transferts ont augmenté les effectifs dans 60 communes, soit l'équivalent de 17 000 emplois. La libération de surfaces s'élève à 2,2 millions de m² sur la période 2008-2015.

La **densification** recherchée des sites de la Défense sur le territoire a certes pu avoir des retombées positives dans certains endroits : 60 communes bénéficient d'une augmentation de 17 000 postes au total.

Il ne faut pas oublier que cette logique de densification a pu également bien souvent **favoriser la vie des familles** des personnels qui rejoignent des bassins d'emploi dynamiques pour le conjoint, et offrent de bonnes conditions de scolarisation des enfants. Le seul bémol est celui de l'immobilier, l'accès à la propriété ou tout simplement au logement étant plus difficile dans les zones denses à forte activité.

Toutefois, la réforme de la carte militaire a aussi occasionné un véritable traumatisme pour les communes touchées par des restructurations.

¹ Commandement des forces aériennes

Vos rapporteurs, membres d'une assemblée qui représente les territoires, sont tout naturellement particulièrement sensibles à cet aspect de la réforme.

a) Des communes touchées de plein fouet et souvent frappées par des « poly restructurations »

La réforme de la carte militaire engagée en 2008 a parfois eu, au niveau local, des conséquences très lourdes pour les communes impactées.

Avec le départ d'une unité militaire, c'est tout le tissu économique et social qui peut se trouver déstabilisé, suivant une « spirale » négative, qui voit s'accumuler perte d'emplois directs, déménagement des familles, baisse du pouvoir d'achat local, impact sur les commerçants, impact sur l'immobilier, départ d'enfants dans les écoles, diminution des usagers du service public (hôpital, crèches, écoles...), baisse du potentiel fiscal et donc des dotations....

Par la force des choses, les maires se sont bien souvent retrouvés en première ligne pour gérer les conséquences de la restructuration.

Force est de constater en outre qu'avec l'effilochement du tissu industriel, la réforme de la carte judiciaire, de la carte hospitalière, des réseaux financiers locaux de l'État, toutes les restructurations finissent par s'accumuler sur les mêmes, pour créer une impression de délaissement.

Les effets se cumulent dans certaines régions comme la Lorraine, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Compte tenu de la dispersion du stationnement jusqu'alors, ce sont souvent de petites communes, en zone isolée, qui sont frappées de plein fouet par la fermeture d'un régiment ou d'une base aérienne.

Une mission d'information du Sénat a très bien décrit, dans son rapport¹ de juin 2011, combien les territoires avaient pu être profondément affectés par la **réorganisation simultanée des multiples services publics** induite par la RGPP.

Décrivant la procédure centralisée des « audits RGPP » et l'impact sur des collectivités locales mises devant le fait accompli, ce rapport analyse très pertinemment deux effets pervers de la logique de « silos » de ces différentes réformes :

- l'effet cumulatif des réformes des différentes cartes :

Prise isolément, chaque réforme de carte d'implantation comporte déjà des conséquences non négligeables sur un territoire donné. Mais la RGPP se caractérise par la multiplication des réformes d'ampleur. Dès lors, un « coefficient démultipliateur de l'impact territorial » se met en place sur certains territoires, les plus concernées par les réformes des cartes.

¹ Rapport de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, Sénat, juin 2011

Lors de son audition par la mission d'information, M. Bruno Bourg-Broc, président de la FMVM, a résumé la situation : « *Je conçois que les réformes de la défense, de la justice et de la santé ne soient pas menées dans une logique d'aménagement du territoire. Néanmoins, lorsqu'une ville moyenne perd son régiment, puis son tribunal et, enfin, son hôpital, ça fait mal ! D'autant que les mêmes avaient souvent déjà connu le départ de leur succursale de la Banque de France.* ».

Au total, l'addition de politiques sectorielles conduites en application de la RGPP peut se traduire par d'importants dégâts collatéraux en termes d'aménagement du territoire, faute de coordination d'ensemble.

- l'effet « dominos » des fermetures de services :

La fermeture de services ou d'établissements dans le cadre de la RGPP présente un effet non seulement par elle-même mais aussi par les répercussions qu'elle peut avoir. Lorsqu'un territoire est touché, il n'est ainsi pas rare qu'un effet « dominos » se mette en place avec des fermetures en série.

Cet enchaînement concerne, tout d'abord, la sphère des services publics sur le territoire en question. Par exemple, lorsqu'une maison d'arrêt disparaît, se pose le problème de l'avenir plus ou moins proche du tribunal, de la brigade de Gendarmerie ou du commissariat.

Toutefois, cet effet de cascade ne se limite pas au champ des services publics mais il implique toute l'économie locale, l'emploi et la vitalité démographique du territoire frappé. Cette mécanique est, hélas, bien connue qui consiste dans le dépérissement d'une commune sous l'effet conjugué de la fermeture d'un ou de plusieurs services publics, puis du départ des acteurs économiques porteurs de dynamisme et de développement et, enfin, des familles.

Cet effet « dominos » est d'autant plus fort que la commune concernée est de petite taille. Il démontre que la prise en compte de la dimension d'aménagement du territoire est indispensable dans la réorganisation des services publics. Elle doit aboutir à une gestion différenciée qui s'adapte à la diversité des situations dans les territoires.

Source : Rapport d'information du Sénat sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales, juin 2011

b) Le cas particulièrement épineux des petites villes et des zones fragiles économiquement

(1) L'exemple de Barcelonnette

Vos rapporteurs ont rencontré, dans le cadre de leurs travaux, M. Jean-Pierre AUBERT, maire de Barcelonnette, qui leur a très bien décrit les conséquences, pour toute la vallée de l'Ubaye, de la fermeture du centre national d'aguerrissement en montagne (CNAM), qui représentait 121 emplois et était fréquenté chaque année par plus de 3 300 stagiaires.

Conséquence « affective », naturellement, à voir disparaître la présence de l'armée, qui avait déjà été largement transformée après la dissolution, en 1990, du 11^{ème} bataillon de chasseurs alpins, dans le cadre du plan « Armées 2000 ».

Comme l'indique le contrat de redynamisation, « *Cette présence, presque consubstantielle au paysage valléen, a fortement marqué l'identité d'une vallée dans laquelle de nombreux militaires ont fait souche ou ont choisi*

d'y élire domicile à la fin de leur carrière. » Le contrat souligne par ailleurs l'implication profonde des personnels militaires et de leurs familles dans la vie associative et sportive de la vallée.

Mais, conséquences **économique** et **démographique**, surtout.

Outre les conséquences de la perte de **121 emplois directs**, et du départ des familles concernées pour l'économie locale, dans le seul domaine scolaire, le départ des enfants des personnels du CNAM, âgés de 11 ans et moins (soit 87 enfants scolarisés), représente un **danger pour le maintien de petites écoles rurales**.

La suppression de cette garnison aura également des conséquences pour l'économie locale. Le **poids économique** du détachement étant très significatif : 45% du budget total de l'antenne du CNAM donnant lieu à des retombées dans la vallée de l'Ubaye et générant une quinzaine d'emplois indirects, auxquels s'additionnent 70 emplois pour satisfaire la consommation directe ou indirecte des ménages liés au CNAM.

Les conséquences en matière d'emploi ne se limitent en effet pas à l'emploi direct. L'étude menée par la direction régionale de l'INSEE¹ estime précisément à 528 personnes la perte de population (dont 300 sur 3 000 à Barcelonnette²), et à 207 le nombre d'emplois détruits.

L'activité générée par le CNAM représentait donc 14% de l'emploi et 10% de la population.

Depuis la fermeture du centre, le nombre de naissances annuelles a été divisé par deux à Barcelonnette et le nombre de demandeurs d'emploi a été multiplié par deux !

S'ajouteront aussi des impacts financiers pour les collectivités publiques, en particulier pour la commune de Barcelonnette, qui n'a pas la surface financière pour entretenir et protéger le patrimoine immobilier libéré par l'armée.

La commune a bénéficié des dispositions relatives à la cession à l'euro symbolique, prévues par la loi de finances pour 2009, mais elle doit faire face aux nouvelles charges découlant de l'entretien de l'important patrimoine foncier et bâti qu'elle a récupéré : les emprises militaires sont nombreuses (champs de tir, quartiers militaires, refuges, chalets...), sans compter, au cœur des communes de Barcelonnette et de Jausiers, une superficie globale de plus de 11 hectares : le quartier Craplet (75 308 m² dont 26 600 m² de SHON) et la caserne Breissand (38 121 m² dont 10 285 m² de SHON).

Au total, la commune subit **un effet de ciseau financier** entre :

¹ Source : contrat de redynamisation

² Source : M Aubert, maire de Barcelonnette

- la diminution de la population donc des recettes (baisse d'un quart des droits de mutation) et des dotations de l'État (baisse de la DGF) ;

- la persistance de frais fixes pour les services publics locaux que sont l'école, la crèche, la médiathèque, le musée, le théâtre, le cinéma (tous communaux) qui voient leur fréquentation diminuer drastiquement ;

- les charges nouvelles générées par les bâtiments que la commune a dû reprendre à sa charge. Ainsi par exemple le quartier « Craplet » en centre ville de Barcelonnette, sur 7 hectares et avec 25 000m² de bâti, a à lui seul fait doubler la surface des bâtiments municipaux ! Les dépenses de fonctionnement représentent 260 000 € par an...

Même si la circulaire du Premier ministre en date du 25 juillet 2008 indique qu'aucune fermeture de lycée ou de collège ne peut intervenir pendant toute la durée du contrat, les élus craignent qu'en vertu de l'effet « domino » des conséquences ne se fassent sentir, à retardement, sur d'autres services publics...

Un **contrat de redynamisation de site de défense (CRSD)** a été signé le 7 mai 2009, qui comprend plusieurs mesures de redynamisation économique : un hôtel d'entreprises, un projet de développement de la filière bois, la création d'un centre de balnéothérapie, la création d'une maison franco italienne...

Ce contrat prévoit également la création d'un centre d'accueil universitaire dans le domaine des risques naturels, bénéficiant du cadre naturel exceptionnel de la vallée : c'est le projet « SEOLANE », qui consiste dans :

- l'accueil d'étudiants et de chercheurs, dans les domaines des risques naturels et de la biodiversité ;

- l'organisation d'évènements médiatiques (colloques, séminaires, expositions, conférences.....) ;

- un pôle de réflexion sur l'enseignement scientifique, de la maternelle au lycée.

Le site de la vallée de l'Ubaye a par ailleurs été retenu pour être un des sites pilotes du projet initié autour du Pôle Grenoblois sur les Risques Naturels (PGRN).

Un colloque international sur les sciences de la terre intitulé : "SEOLANE : un centre d'accueil à Barcelonnette pour chercheurs en risques naturels et biodiversité" s'est déroulé du 12 au 16 septembre 2011, en présence d'éminents chercheurs internationaux.

Au total, d'après le maire des Barcelonnette, sur les 30 millions d'euros de travaux consécutifs à la reconversion du site (y compris le transfert de la cité scolaire et l'accueil d'un internat d'excellence), la commune en supportera 3,5 à 4 millions d'euros, soit l'équivalent de 2 années de budget d'investissement.

Le reste est à la charge de l'État, du département et de la Région.

Enfin, à ces soutiens financiers directs s'ajoutent des mesures d'accompagnement financier et fiscal, telles que l'éligibilité au Fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées, qui permet de recevoir une **aide au fonctionnement**.

Alerté par le maire sur la non reconduction de sa dotation au titre de ce fonds, vos rapporteurs ont reçu la réponse suivante de la délégation aux restructurations du ministère de la défense :

Éléments de réponse à la question sur l'accès de la commune de Barcelonnette au fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées

Le FSCT, créé par l'article L2335-1 du code général des collectivités territoriales constitue l'une des mesures complémentaires du dispositif d'accompagnement économique et territorial des sites de défense prévue par la circulaire du premier ministre du 25 juillet 2008. Ce fonds, qui relève du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, est destiné à accompagner les communes confrontées aux conséquences financières liées aux modifications des implantations militaires en leur versant des subventions de fonctionnement.

Il obéit à des règles de fonctionnement précises :

- les aides sont versées au terme d'une instruction annuelle effectuée sur le fondement d'un dossier constitué et déposé par les communes auprès du représentant de l'État dans le département ;

- leur montant n'est pas proportionnel à l'évaluation qui pourrait être faite par les communes des conséquences financières des fermetures d'implantations et ne dépend pas non plus du montant des crédits alloués au titre d'un CRSD ;

- leur objectif n'est pas une compensation intégrale des pertes de ressources, mais une aide au retour à l'équilibre financier des communes concernées.

D'où découle la règle principale qui est à l'origine de l'observation de M. Aubert : les aides versées à ce titre n'ont pas vocation à être pérennisées ou reconduites et une commune ne peut-être subventionnée qu'une fois.

Bilan global :

Le FSCT a été doté de 25 M€, dont l'utilisation est limitée dans le temps, comme l'indique la circulaire IOCB 1201584C du 12 novembre 2009 de la DGCL : 5 M€ inscrits en loi de finances pour 2009, 10 M€ pour 2010 et 2011.

Si aucun dossier n'a été transmis en 2009, faute de pouvoir mesurer l'impact des premières fermetures intervenues au cours de cette année, 12 l'ont été en 2010, parmi lesquels seulement 5 ont été déclarés éligibles : Briançon a reçu 2 M€ (au lieu des 4 M€ demandés) alors que Arras (1 M€), Barcelonnette (1 M€), Sourdun (0,25 M€) et Thierville-les-Metz (0,15 M€) ont vu leur demande satisfaite.

Pour les années suivantes, une vingtaine de communes touchées par le redéploiement territorial des armées peuvent constituer un dossier, selon les modalités définies par la circulaire du 12 novembre 2009, pour éventuellement bénéficier d'une subvention du FSCT. Ces dossiers, instruits par le préfet du département dont relève la commune, sont transmis à la DGCL pour décision, après concertation avec la DATAR.

Source : Délégation aux restructurations du ministère de la Défense.

(2) L'exemple du Cambrésis

Vos rapporteurs n'ont pas pu se rendre dans le Cambrésis, mais votre commission avait été alertée par la sénatrice Michèle DEMESSINE, lors de la discussion budgétaire de l'automne, sur la situation du territoire du Cambrésis-Arrageois, qui doit faire face aux bouleversements liés à la fermeture programmée de la base aérienne 103 de Cambrai-Epinoy.

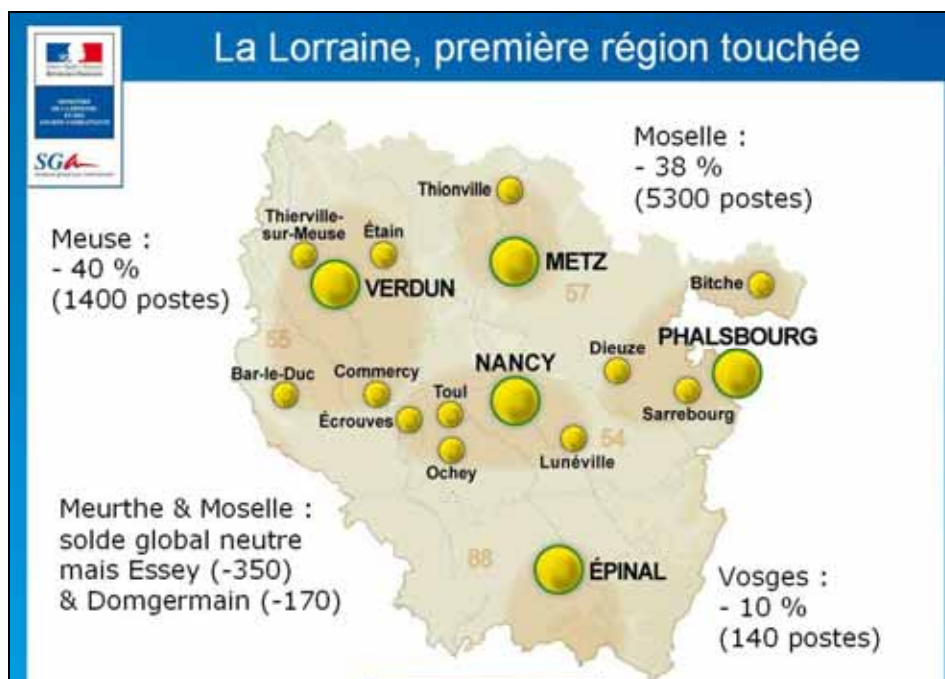
Son cri d'alerte était particulièrement clair :

*« 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'État 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.** ».*

c) Le « traumatisme » lorrain

Lors de leur déplacement à Metz, vos rapporteurs ont tenu à aborder le thème de la reconversion économique, dans une région, la Lorraine, la plus touchée par les restructurations de la carte militaire.

En particulier, la Meuse perd 40 % de ses effectifs militaires, avec la suppression de 1 400 postes, la Moselle en perd 38% avec 5 300 postes supprimés.



Source : délégation régionale aux restructurations, ministère de la défense

La réforme de la carte militaire se traduit par la fermeture ou le transfert de six unités, dont le symbole est la Base Aérienne 128 de Frescaty (2 423 militaires et 378 ha). Sept communes sont directement impactées : Metz, Augny, Châtel- Saint-Germain, Marly, Montigny-lès-Metz, Moulins-lès-Metz et Woippy. En outre, les conséquences de la réforme de la carte militaire s'ajoutent aux fermetures ou restructurations lourdes, récentes ou programmées de **grands sites industriels** qui fragilisaient déjà l'équilibre territorial

D'après une étude de l'INSEE d'avril 2010, le redéploiement programmé aurait occasionné pour l'agglomération messine une perte estimée à **5 078 emplois militaires et civils**¹, soit près de 12 % des suppressions totales envisagées sur le territoire national.

Sur les bases d'une étude du Conseil économique et social de Lorraine, l'impact démographique réel, en tenant compte des familles concernées, correspondra à une perte de population d'environ **12 000 personnes sur l'agglomération**.

Plusieurs effets directs sont décrits dans le Contrat de redynamisation de Metz et son agglomération :

- l'ensemble des départs concernera plus de 3 000 enfants scolarisés soit **120 classes de 25 élèves à supprimer**. Dans le domaine scolaire, les

¹ Ces chiffres correspondent à l'estimation faite à l'annonce du plan national à l'été 2008. Ils ne prennent donc pas en compte la venue du 3ème régiment de hussards (800 personnes environ) et les délocalisations d'administrations (1500 emplois).

1 451 enfants (rattachés et vivants au foyer) des seuls personnels de la base aérienne 128, représentent l'équivalent de 58 classes de 25 élèves à supprimer ;

- sur le plan **économique**, à moyen terme, les pertes d'emplois dues aux baisses d'activités des entreprises travaillant en lien plus ou moins directement avec l'armée ont été évaluées par la Ville de Metz à **1 à 3 emplois** par poste supprimé ;

- les premières estimations de **l'impact fiscal** réalisées par la ville de Metz en juillet 2008 montrent qu'à partir de 2011, le manque à gagner direct sur les seules taxes d'habitation et la DGF aux communes dépassera 3,5 M€ par an. Les estimations effectuées par Metz Métropole en octobre 2008 montrent, quant à elles, que l'impact sur son budget (hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères) peut-être estimé à environ 3 M€ par an.

C'est donc face à un véritable traumatisme que se sont retrouvés confrontés les élus, qui ont dû gérer le choc des départs et relever le défi de la revitalisation économique, sur des territoires déjà blessés par la désindustrialisation.

Au total, trois **contrats de redynamisation** ont été signés dans la région Lorraine, l'un à Metz (353 millions d'euros de crédits, dont 58 pour la part de l'État), à Dieuze (35 millions d'euros dont 19 provenant de l'État) et à Commercy (25 millions d'euros dont 14 de l'État). En outre, trois plans locaux de revitalisation ont été signés en Lorraine.

Depuis 2009, les crédits du **Fonds pour les restructurations de la défense** (FRED) ont subventionné 31 entreprises en Lorraine (sur un total de 144), pour 3,4 millions d'euros (sur un total de 20), permettant la création de 682 emplois (sur un total national attendu de 3 000).

L'État et les collectivités sont amenés à financer des projets tels que les transports urbains ou l'offre culturelle (ainsi à Metz le contrat a-t-il financé la construction du Tramway ou le centre Georges Pompidou), dans une logique d'attractivité du territoire et de « compensation » : il s'agit de réparer le dommage subi du fait du départ de l'armée et de créer les conditions d'un redémarrage d'activités de substitution.

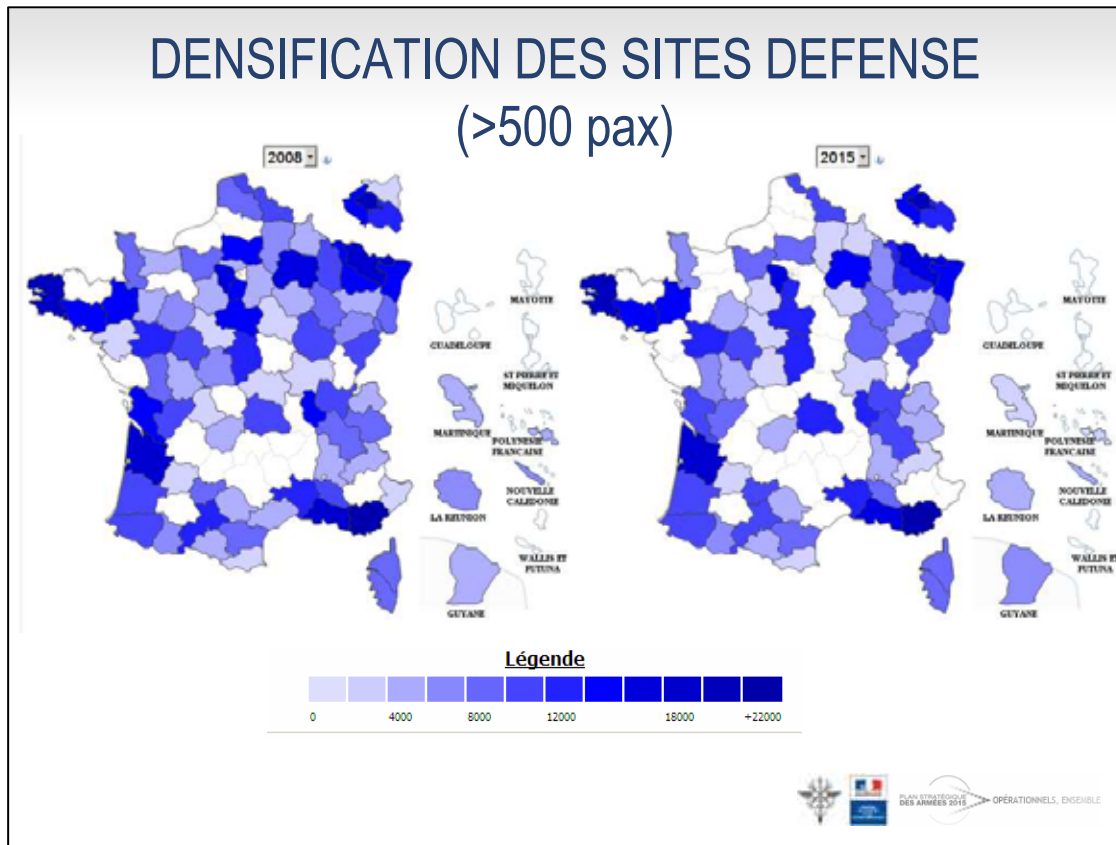
2. La « diagonale du vide » et l'apparition de déserts militaires

a) Nord, centre et ouest : quel lien armée-Nation dans ces espaces désertés ?

Si l'implantation des sites de défense doit naturellement répondre, en premier lieu, aux besoins opérationnels, de par la masse des emprises et des personnels relevant du ministère de la défense, la réforme de la carte militaire a naturellement des implications territoriales importantes en termes d'aménagement du territoire.

De ce point de vue, la densification amène une problématique nouvelle : celle de départements entiers dans lesquels l'armée est absente.

Ces « déserts » militaires apparaissent en blanc sur la carte ci-dessous, qui montre la contraction territoriale des implantations entre 2008 et 2015 :



Source : ministère de la défense

Les implications de cette nouvelle situation sont encore mal mesurées, mais on ne peut que s'inquiéter des répercussions sur le lien armée-Nation, ou encore sur le recrutement, dans les terres où plus aucun militaire n'est présent.

b) Quel impact sur l'exercice des missions intérieures ?

Ce nouveau rapport au territoire n'est pas sans poser de questions en termes de « missions intérieures », concours que les forces armées sont susceptibles d'apporter, sur réquisitions préfectorales, dans le cadre des plans nationaux comme HEPHAÏSTOS (protection incendie), le plan « PANDÉMIE » ou encore le dispositif NEPTUNE de lutte contre les inondations.

Réalisées parfois dans l'urgence, dans des contextes de crise, en cas de catastrophes naturelles mettant en danger la vie de nos concitoyens, ces réquisitions préfectorales doivent pouvoir s'appuyer, dans les tous premiers moments qui sont décisifs, sur des forces de proximité.

La chaîne OTIAD

En cas de crise sur le territoire national, la chaîne de commandement de l'OTIAD (Organisation Territoriale Interarmées de Défense) se met en place en parallèle de la chaîne civile à chacun de ses niveaux dans un même cadre géographique, le territoire national, réparti en "zone de défense" (ZD). Dans ces zones de défense, cette coordination est assurée sur le plan militaire :

- en métropole, par un officier général de zone de défense (OGZD), assisté d'un état major interarmées et représenté, à l'échelon du département, par un délégué militaire départemental (DMD) ;

- dans les départements et collectivités d'outre-mer, par l'officier général commandant supérieur (COMSUP), officier général commandant de zone de défense. Cette chaîne opérationnelle est placée sous l'autorité du Chef d'état major des armées qui exerce le commandement opérationnel de l'ensemble des forces engagées.

Les missions de l'OTIAD contribuent directement à la défense du territoire. Elles concourent ainsi à la réalisation de la fonction stratégique de protection dans les domaines suivants :

La défense civile : l'OGZD est chargé d'organiser la participation des armées aux missions de défense civile, conduites sous la responsabilité de l'autorité civile. Elles comprennent notamment : - des missions de sécurité civile, avec le concours de moyens militaires pour la prévention des risques de toute nature, le secours et la protection des personnes, des biens et de l'environnement lors d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; - des missions de sécurité générale, avec la participation de moyens militaires à la défense et la protection des structures essentielles de l'Etat, à la protection des organismes, installations ou moyens civils sensibles, à l'aide au service public, à la prévention et à la riposte face aux menaces terroristes et, exceptionnellement, au maintien de l'ordre.

La défense opérationnelle du territoire : l'OGZD est responsable de la préparation et de la mise en œuvre, sur décision du gouvernement, de tout ou partie des mesures de défense opérationnelle du territoire dans sa zone de compétence.

La coopération civilo-militaire : afin de maintenir l'unicité de l'action gouvernementale, les OGZD, avec les préfets de zone, et les DMD avec les préfets de département établissent des relations étroites de façon à développer une véritable compréhension mutuelle entre les différents niveaux de responsabilité.

Principes d'action : les armées interviennent toujours dans l'urgence pour suppléer des moyens civils inexistant, insuffisants ou inadaptés. Une fois lancées dans l'action, les unités des armées restent toujours sous commandement militaire, même si la direction des opérations est du ressort de l'autorité civile, le préfet la plupart du temps.

Source : defense.gouv.fr

Vos rapporteurs jugent nécessaire d'évaluer, dans le cadre de la révision prochaine du livre blanc, les conséquences possibles de cette nouvelle carte en matière de réactivité de la chaîne organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD).

3. Les outils de la redynamisation territoriale

Dès le mois de juillet 2008, le gouvernement a mis en place, par une circulaire du Premier ministre en date du 25 juillet, des outils de redynamisation territoriale, dotés de 320 millions d'euros. **L'objectif était de recréer un volume d'emplois et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations.**

Il faut rappeler qu'en Allemagne et en Grande-Bretagne, où la situation est il est vrai très différente en termes d'aménagement du territoire, aucun crédit spécifique n'est prévu.

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

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

Ce plan comporte plusieurs instruments :

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

a) Une palette d'outils variés, 320 millions d'euros de crédits d'Etat

Au total, 58 contrats de site étaient planifiés sur la période 2009-2013, dont 25 CRSD (contrat de redynamisation de site de défense) et 33 PLR (plan local de redynamisation).

Vos rapporteurs ont pu mesurer la mobilisation des services de l'État et des élus locaux pour impulser l'élan de cette redynamisation, passé le premier choc de l'annonce des départs.

Le délégué aux restructurations du ministère de la défense a communiqué à vos rapporteurs le point de situation suivant :

<u>Point de situation au 5 juin 2012 :</u>
- 21 CRSD signés sur 25
- 21 PLR signés sur 33
- 4 contrats à la signature en attente de délibération des conseils généraux et régionaux : PLR Maine-et-Loire, Guadeloupe, Bouches-du-Rhône, La Réunion
- 8 contrats en cours d'instruction (signature en 2012 ou début 2013) : CRSD Laon-Couvron, Vernon, Reims, Polynésie française, PLR Oise, Haut-Rhin, Tarn-et-Garonne, Val d'Oise
- 4 contrats en attente : PLR Marne, Yvelines, Mayotte, Nouvelle-Calédonie pour un montant total FRED de 3M€

Source : délégation aux restructurations du ministère de la défense

D'après les premiers bilans présentés à vos rapporteurs, ces dispositifs auraient notamment permis la création de 2000 emplois par plus de 200 entreprises soutenues dans le cadre de ces contrats.

La carte ci-dessous synthétise l'état d'avancement des signatures des différents contrats au 5 juin 2012 :

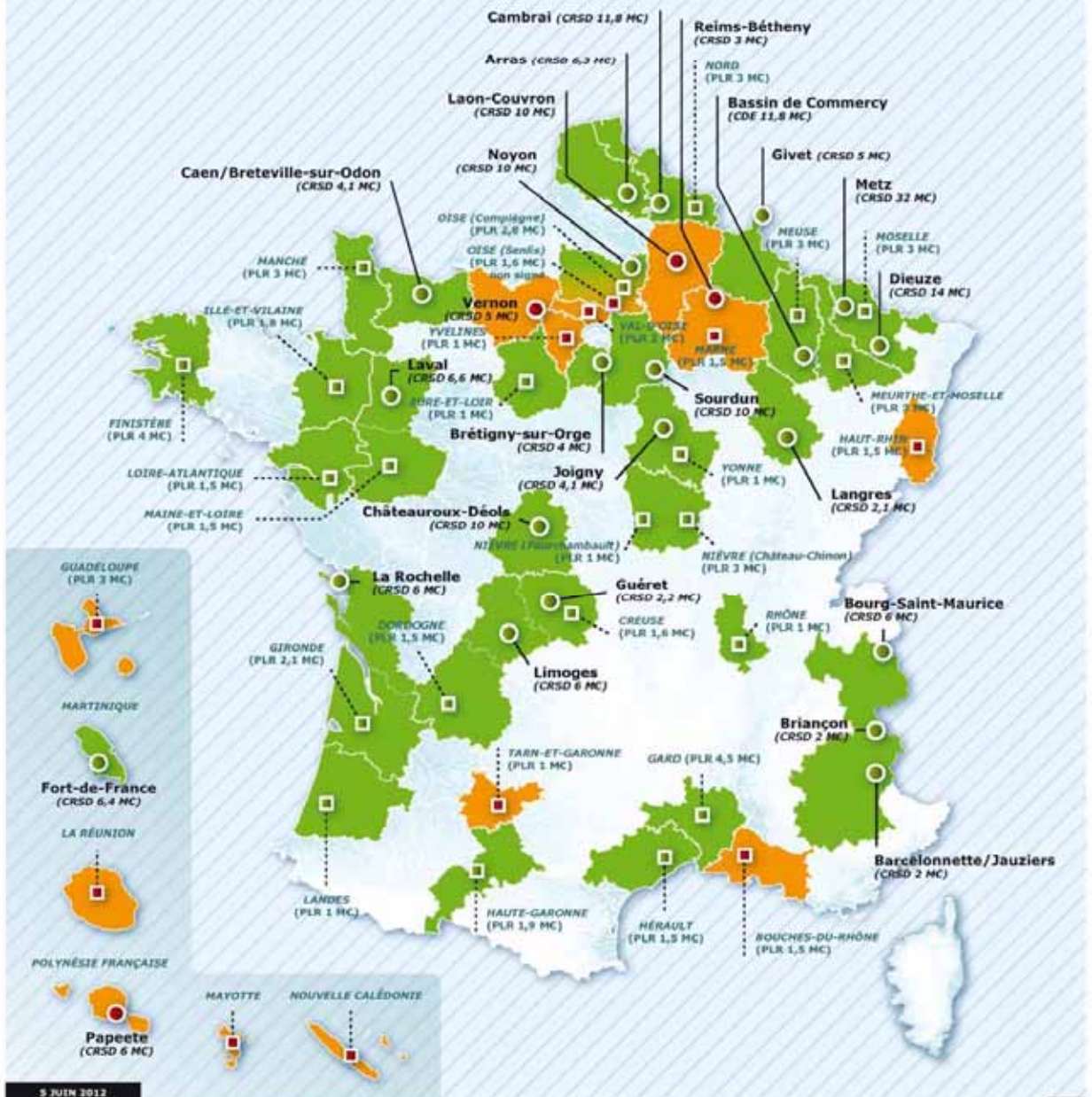
Contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et plans locaux de redynamisation (PLR)

DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES D'UN CONTRAT (CRSD ET PLR)

- Contrats signés
- Contrats non signés
- CRSD signés
- CRSD non signés
- PLR signés
- PLR non signés

TERRITOIRES

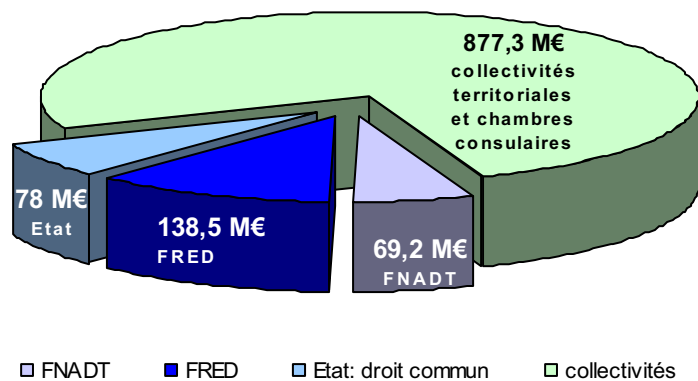
Montant en MC des crédits du fond pour les restructurations de la défense (FRED) et du fond national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT)



b) Un taux de contribution élevé (75 %) des collectivités locales

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

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



Source : délégation aux restructurations du ministère de la Défense

S'agissant des aides directes aux entreprises, 20,5 millions d'euros ont été accordés, pour la création de 3 470 emplois.¹

c) Des difficultés qui obèrent le rythme de consommation des crédits

(1) Des frais de dépollution qui impactent l'équation économique des projets

Ainsi que le souligne le Secrétaire général de l'administration dans sa réponse écrite au questionnaire de vos rapporteurs, la défense 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 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

¹ D'après la délégation aux restructurations du ministère de la défense

cadre de la réglementation applicable, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Ce dispositif n'a pas été encore utilisé.

De plus, en vertu de l'article 67 de la loi de finances pour 2009, lors d'une cession à l'euro symbolique, le cessionnaire est substitué à l'État 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 paru en 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.

(2) Une sous-consommation préoccupante des crédits

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

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

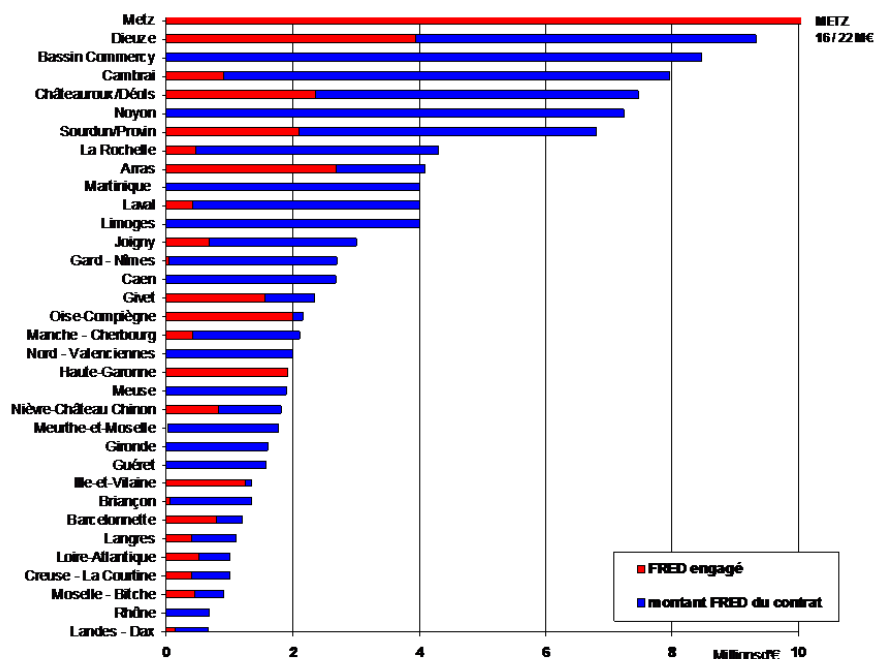
A Metz, vos rapporteurs ont pu constater que des financements avaient été apportés au Centre Georges Pompidou ou au Tramway.

La situation la plus complexe à gérer est celle des bases aériennes, même si des reconversions prometteuses sont envisagées dans certains cas (studio de cinéma « *Hollywood sur Garonne* » ou encore circuit automobile).

Vos rapporteurs s'alarment toutefois de la préoccupante sous-consommation des crédits contractualisés, qui révèle la difficulté des territoires à faire réellement démarrer les projets de reconversion.

Ainsi, le taux de consommation globale des crédits du FRED est de 43 % seulement. **Le total des subventions FRED s'élève à 133 M€ pour un montant réellement engagé de « seulement » 60 M€.** Le différentiel non financièrement engagé est cependant fermement contractualisé avec les territoires signataires des contrats.

UN TAUX D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS DE 43% SEULEMENT



Source : Délégation aux restructurations

De 2009 à 2011, le FRED n'a que partiellement consommé sa dotation, compte tenu des décalages calendaires entre les décisions d'attribution de subventions et leur mise en œuvre localement (nécessité de passer des marchés par exemple). La signature des contrats ne déclenche une consommation de crédits qu'après plusieurs mois voire plusieurs années. Cette sous-consommation a conduit à des annulations de crédits en exécution budgétaire.

Vos rapporteurs s'inquiètent de l'accumulation de ce retard, qui pourrait faire peser une lourde charge sur la fin de programmation.

III. LES PERSPECTIVES : CONSOLIDER POUR APPROFONDIR

Au terme de l'évaluation qu'ils ont menée, vos rapporteurs sont convaincus que la réelle difficulté à dégager des économies visibles ne remet pas en cause la **pertinence du concept sur lequel était basée la réforme du soutien**. Sans cette réforme, les coûts n'auraient pas pu être maîtrisés comme ils l'ont été.

Comment doit-elle désormais être menée jusqu'à son terme, en 2015 ?

Le nouveau gouvernement se trouve placé devant une alternative, entre deux scénarios possibles :

- le **scénario de la « remise à plat »**, qu'on pourrait qualifier de scénario « à l'anglaise », qui consisterait à enclencher une « réforme de la réforme », essentiellement dans le but de dégager de nouvelles économies, dans un contexte budgétaire tendu ;

- le **scénario de la continuité**, qui ne veut pas dire l'immobilisme, et qui consiste à poursuivre la réforme pour lui faire produire les résultats attendus. Moins spectaculaire, moins générateur d'effets d'annonce médiatiques, ce scénario est pourtant, d'après vos rapporteurs, la voie qui doit être privilégiée.

Le Président de la République, chef des armées, le Premier ministre et le ministre de la défense ont en définitive 8 leviers en mains, dans les mois qui viennent, pour la conduite de la réforme du ministère.

Certains sont à notre avis de fausses pistes, ce sont ceux qui conduiraient à déstabiliser le système sans produire d'effets positifs, d'autres sont au contraire de vrais leviers pour poursuivre la modernisation.

A. FAUT-IL DIMINUER LE NOMBRE DE BASES DE DÉFENSE ?

La Cour des comptes a mené un contrôle en 2010 dans les bases de défense, alors que la réforme était en cours de déploiement. Ses observations définitives, adoptées en février 2011, basées sur des constats effectués pendant la période expérimentale, ont eu **l'effet d'un véritable coup de tonnerre**.

En effet, la Cour y remettait en cause la **trop faible taille des bases de défense**, dont elle considérait que les périmètres avaient parfois été définis selon « *des critères relevant davantage de l'aménagement du territoire que des nécessités de la défense nationale* ». Ainsi relevait-elle que 14 bases sur 51 en métropole soutenaient moins de 3000 personnels.

Pour pallier ces insuffisances, la Cour préconisait de limiter à une vingtaine le nombre de bases de défense en métropole.

Cela reviendrait à une concentration bien plus importante du soutien, avec moins d'une base de défense par région administrative française. Les principes d'organisation du soutien et les relations avec les unités soutenues en seraient naturellement bouleversés.

Partout, lors de leurs visites de terrain, vos sénateurs ont pu constater l'effet « démoralisateur » de ce chiffre, sur des personnels engagés dans une réforme de grande ampleur, dont le quotidien était affecté par la multiplication des changements et qui avaient au contraire le sentiment de contribuer de façon très substantielle au redressement des comptes du ministère. Ils ont pu constater, aussi, que ce chiffre était unanimement jugé comme irréaliste et en quelque sorte déconnecté de la réalité du soutien en base de défense aujourd'hui.

Le rapport de la Cour, qui a, sur d'autres aspects de la réforme, su mettre en lumière des difficultés réelles, et qui a d'ailleurs conduit le ministère de la défense à lancer de nouvelles réflexions, a eu, aux yeux de vos rapporteurs, deux apports intéressants sur la question du dimensionnement des bases :

- d'une part, il a mis l'accent sur l'indéniable rapport entre la taille des bases et le volant d'économies réalisées ;

- d'autre part, il a eu le mérite de poser la question de l'existence des états-majors de soutien en relation avec celle du nombre de bases : dans le raisonnement suivi par la Cour, plus les bases sont denses et peu nombreuses, moins ces états-majors sont nécessaires.

1. Si le schéma actuel ne permet sans doute pas d'effectuer toutes les rationalisations possibles...

a) Les économies sont d'autant plus importantes que l'assiette de la base de défense est large

Les tous premiers retours d'expérience à la suite de l'expérimentation des bases de défense l'ont immédiatement montré : le volume d'économies dégagé est d'autant plus important que la base de défense est de grande taille.

Ce constat, détaillé dans son rapport par la Cour des comptes, est également celui qui a été fait dès avril 2010 par l'inspection des armées, qui estimait que le chiffre de 500 personnes par groupement de soutien de base de défense était le volume minimum pour permettre de tirer tout le bénéfice de la mutualisation des soutiens.

Compte tenu d'un ratio gérants/gérés d'environ 1 soutenant pour 10 soutenus, c'est donc à 5.000 personnes qu'était estimée la taille critique minimale pour une base de défense.

On peut relever toutefois que 20 bases seulement conduiraient à une moyenne de 14 à 15 000 soutenus par base, bien au-delà de l'objectif implicite des 5 000.

C'est d'ailleurs pour mieux tendre vers cet objectif que l'effort de densification conduit par le ministère de la défense a été amplifié entre les premières expérimentations et la généralisation, le conduisant à dépasser les objectifs initiaux de la réforme. Le regroupement de formations opéré a permis d'atteindre un effectif moyen supérieur à **4.000 personnes par base de défense** (sans compter les grosses bases de Brest, Toulon et Paris), **5.200 en incluant les bases de type 3.**

Il est vrai que les bases de défense sont plus denses que la « fourchette » initialement fixée entre 2500 et 4000, et moins nombreuses (60 au lieu de 90) qu'initialement prévu par la RGPP.

La question est de savoir quelle est réellement la « taille critique » : si elle a pu être située autour de 3 000 par le ministère, elle serait plus vraisemblablement, d'après la Cour des comptes et l'inspection des armées, autour de 5 000.

Ce que vos rapporteurs ont pu observer sur le terrain, c'est que les possibilités de mutualisation dans de grosses bases comme celle de Toulon sont naturellement sans commune mesure avec celles qui soutiennent entre 1000 et 4000 personnes.

b) Le schéma actuel ne satisfait que partiellement à ces critères

La « moyenne » de 5200 soutenus par base masque en fait une grande diversité, qui laisse subsister **un nombre important de « petites » bases.** Leur démembrement en antennes vient encore accroître ce phénomène.

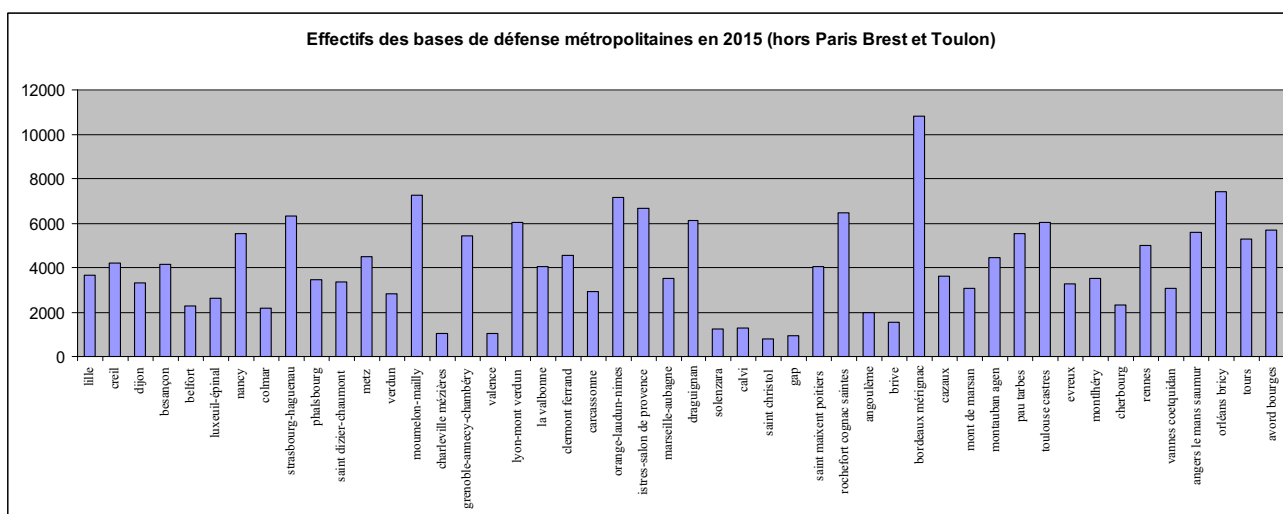
En définitive, dans leur format actuel, les bases de défense ne constituent pas de grosses bases « à l'américaine » regroupant sur un même site un volume important d'unités ; mais plutôt une circonscription territoriale du soutien, qui s'organise en antennes sur les principaux sites de son périmètre.

(1) Un nombre important de bases n'atteint sans doute pas la taille « critique »

Comme illustré dans le schéma ci-dessous (qui ne comprend pas les 3 grosses bases de type 3) :

- une dizaine de bases de défense n'atteint pas 1800 personnes ;
- 14 bases sur 51 en métropole soutiennent moins de 3000 personnes ;
- 34 bases sur 51 sont en dessous du seuil des 5000.

Cela explique d'ailleurs le nombre important de bases « monocolors », qui soutiennent des unités d'une seule armée.



(2) Certaines bases « en olive » sont éclatées entre de nombreuses antennes

Certaines bases sont très éclatées entre plusieurs implantations, ce sont les bases dites « en olive ».

Le nombre d’antennes pour une même base peut aller jusqu’à 7 voire 9, pour les bases à la plus forte dispersion géographique (cf. carte des bases de défense ci-dessus).

En termes d’élongation, le critère maximal d’une heure 30 masque des disparités : ainsi l’école militaire de haute montagne de Chamonix est-elle située à 220 km du groupement de soutien de Varcès, près de Grenoble.

La carte des bases de défense résulte donc d’un compromis, nécessairement imparfait, entre la taille critique augmentant les économies et la proximité nécessaire à la qualité du soutien.

Pour « imparfaite » qu’elle soit nécessairement au regard du seul critère des possibilités de mutualisation, vos rapporteurs jugent pourtant que l’heure n’est pas venue pour une réduction drastique du nombre de bases.

2. ... le bilan coût-avantage d’une densification supplémentaire des bases serait, à ce stade, négatif.

Le bilan coût-avantage d’une nouvelle réduction du nombre de bases de défense, serait, à ce stade, défavorable.

Il pourrait s’envisager dans deux hypothèses, mais dans les deux cas il serait négatif :

- à **plan de stationnement inchangé** des forces sur le territoire, la « réduction » du nombre de bases se traduira de fait par la transformation d’actuelles bases en antennes, et leur rattachement à une base « mère », compte tenu de la faible dématérialisation et faible convergence des processus, elle ne produira que très peu d’économies ;

- envisager une nouvelle vague de **fermetures ou de déménagements d'unités** serait un nouveau traumatisme territorial, avec un coût collectif, pour les collectivités territoriales qui financent à 75% la reconversion économique, pour l'État qui apporte le quart restant, et pour la défense qui supporte les coûts de rénovation des infrastructures et les coûts d'accompagnement du personnel. Outre le fait qu'elle serait difficilement supportable sur le plan territorial et financier, cette réflexion ne peut-être conduite hors du cadre des nouveaux contrats opérationnels des forces armées.

En définitive, cette réflexion est à intégrer dans le cadre de la révision du livre blanc sur la défense et la sécurité nationales. Un arbitrage ne concernant que le seul dimensionnement des bases n'aurait, aujourd'hui, guère de sens.

a) Le « traumatisme » territorial a, lui aussi, un coût important

Les impacts territoriaux des restructurations militaires ont déjà été très largement décrits ci-dessus.

A Charleville Mézières, par exemple, où vos rapporteurs se sont rendus, le poids économique local de la base de défense est très important : c'est le deuxième employeur après Peugeot...

Quand on connaît les difficultés que doit affronter le secteur automobile en ce moment, on peut tout de suite mesurer l'enjeu que représente le maintien du régiment pour le tissu économique local.

Ce sont au total **1,1 milliard de crédits** qui ont été mobilisés pour la revitalisation économique, l'État n'en apportant que 285 millions, pour des résultats en termes de création d'activités économiques et d'emplois pérennes qu'il faudra évaluer dans la durée, mais qui ne seront sans doute pas à la hauteur du tissu économique détruit par le départ des unités.

b) Aucune solution n'émerge avec la force de l'évidence

Dans sa récente revue des « attendus RGPP », le ministère de la défense fait observer à juste titre qu'à l'exception de quelques rares implantations comme Dieuze, Bitche ou Varenne sur Allier « *qu'il n'a pas été possible de quitter* » (sous-entendu : pour des raisons d'aménagement du territoire), **il n'existe plus d'implantations isolées de moins de 1 000 personnes** (attendu n°14.2 de la RGPP). Seule **une dizaine de bases** de défense n'atteint pas 1800 personnes (attendu n° 14.4 de la RGPP) ; elles sont soit situées à l'étranger, soit il s'agit des bases de Saint-Christol ou Charleville-Mézières, « *qui n'ont pu être fermées* ».

La question de l'existence des bases de type 1 a souvent été posée devant vos rapporteurs, parfois même dans ces bases, où les personnels peuvent avoir l'impression –surtout depuis le rapport de la Cour des comptes ?- d'être « en sursis ».

Par construction, ces bases, mono-formations, ne permettent pas de tirer tous les bénéfices de la mutualisation. Pour autant, elles ont quand même **consenti les réductions d'effectifs** appliquées aux autres groupements de soutien : elles ont donc contribué à la réforme, qui a pesé sur les personnels qui se retrouvent en charge de multiples « casquettes ».

Force est de constater que la densification des bases -à stationnement inchangé des unités- relève désormais du « casse-tête » et **qu'aucune solution évidente n'émerge clairement.**

Ainsi le cas de la Corse est-il fréquemment cité : deux bases de type 1 y ont été maintenues, l'une à Calvi, l'autre à Solenzara. Leur regroupement, s'il peut paraître intellectuellement séduisant, vu de loin, sur une carte, se heurte en fait à des difficultés pratiques (temps de transport) et culturelles (la légion à Calvi, la base aérienne à Solenzara) qui, additionnées aux faibles gains à escompter de ce rapprochement, conduisent, de fait, à abandonner cette idée.

c) Actuellement, les économies complémentaires ne seraient que résiduelles

(1) L'immaturité des systèmes d'information et l'absence de convergence des processus limitent les mutualisations

Dans l'état actuel de déploiement des outils informatiques, « regrouper » des bases de défense reviendrait de fait à transformer certaines en antennes d'autres bases de rattachement.

Le principe est que les antennes des groupements de soutien assurent au plus près des unités le soutien de proximité, comme par exemple la restauration, qu'il n'est pas envisageable de délocaliser. Logiquement, la dématérialisation progressive des procédures administratives devrait permettre une réduction significative des contacts humains nécessaires pour certaines autres tâches, rendant possible la concentration des structure en charge de ces services.

Ainsi, par exemple, le traitement administratif des frais de déplacement de l'ensemble des personnels du ministère est aujourd'hui centralisé à la CAMID à Brest, ce qui ne pose aucune difficulté.

Pour l'instant, et notamment en matière de ressources humaines, qui est l'activité des groupements de soutien où cette logique est la plus susceptible de s'appliquer, ce schéma est largement théorique.

Vos rapporteurs sont convaincus qu'en l'état actuel, l'immaturité des systèmes d'information et l'absence de convergence des procédures sont des freins à la mutualisation au moins aussi importants que la « faible » taille des bases de défense.

(2) Le contrat opérationnel et le plan de stationnement des forces configurent la carte du soutien

La carte du soutien par les bases de défense n'est naturellement pas indépendante de celle du stationnement des unités, qui résulte elle-même d'une part de l'histoire, et d'autre part du contrat opérationnel, qui impose le format global des armées.

On peut certes distinguer la cartographie des bases de défense et la carte de stationnement des forces sur le territoire, c'est d'ailleurs le principe même de la mutualisation du soutien. Toutefois, le lien ne peut-être distendu à l'infini, s'agissant de prestations de proximité.

En conclusion : vos rapporteurs estiment que c'est en fonction du nouveau contrat opérationnel et donc du futur format global des armées, duquel découlera le plan de stationnement des forces sur le territoire, qu'il faudra décider d'une éventuelle nouvelle carte du soutien, plus resserrée.

Pour l'instant, faisons fonctionner correctement les bases existantes, qui viennent juste d'être mises en place, et conduisons la réforme à son terme.

B. FAUT-IL SUPPRIMER LES ETATS-MAJORS DE SOUTIEN ?

Cette question, est, dans une certaine mesure, liée à la précédente, dans la mesure où la nécessité des États-majors de soutien, échelon intermédiaire, non prévu à l'origine, aurait découlé du grand nombre de bases, qu'il aurait été impossible pour l'échelon central de l'état major, le centre de pilotage et de conduite du soutien, ou CPCS, lui-même en phase de montée en puissance, de gérer « en râteau ».

1. Le maintien controversé d'un échelon intermédiaire

a) Une organisation en « dérivation », sans lien hiérarchique sur les bases de défense

Alors que leur mise en place était décidée en juillet 2010, deux ans après le lancement de la réforme, et à quelques mois de la généralisation de la mise en place des bases de défense, les états-majors de soutien de défense (EMSD) ont été officiellement créés par l'arrêté du 19 mars 2011. Une instruction en date du 25 juillet 2011 définit notamment leurs attributions au sein de la chaîne du soutien.

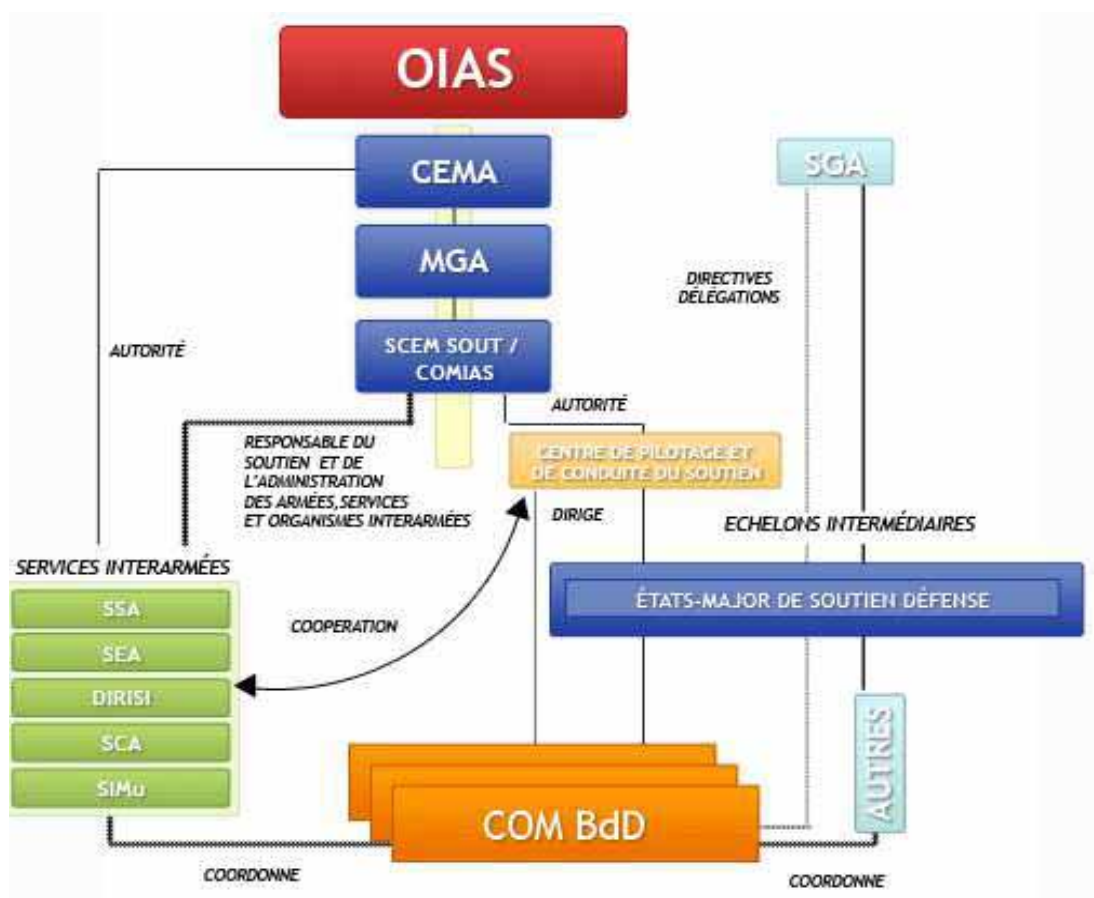
Cette création intervient dans un contexte de réduction systématique des échelons régionaux de tous les organismes, qu'il s'agisse de la Direction générale de l'armement, de l'armée de l'air, du commissariat... Il faut noter que les bases de défense expérimentales, déployées à partir du début 2009, certes moins nombreuses, fonctionnaient d'ailleurs sans échelon intermédiaire.

Il faut dire qu'ils ont été mis en place alors que la structure centrale de commandement du soutien, le CPCS, était elle-même en phase de **montée en puissance** et ne comportait qu'une quinzaine de personnels (contre une centaine environ à terme).

Cinq EMSD ont donc été créés, à partir des anciennes régions terre, dissoutes, à Bordeaux, Lyon, Metz, Paris, Rennes, sachant qu'à Brest-Lorient et Toulon, les fonctions d'EMSD sont assurées par la direction de la base de défense, l'échelon intermédiaire se confondant alors avec l'échelon local.

La particularité de ces états-majors est qu'ils ne jouent **pas un rôle « hiérarchique »** traditionnel de niveau intermédiaire ou régional. La responsabilité première dans le domaine du soutien est clairement attribuée aux commandants de base de défense, sur lesquels ils n'ont pas autorité et qui sont directement commandés par le COMIAS, par l'intermédiaire du Centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS).

L'organisation est dite en « dérivation », suivant le schéma suivant, qui fait apparaître une subordination directe des commandants de base de défense au COMIAS, et une simple « coordination » par les états-majors de soutien défense, qui ne sont pas dans la chaîne hiérarchique à proprement parler :



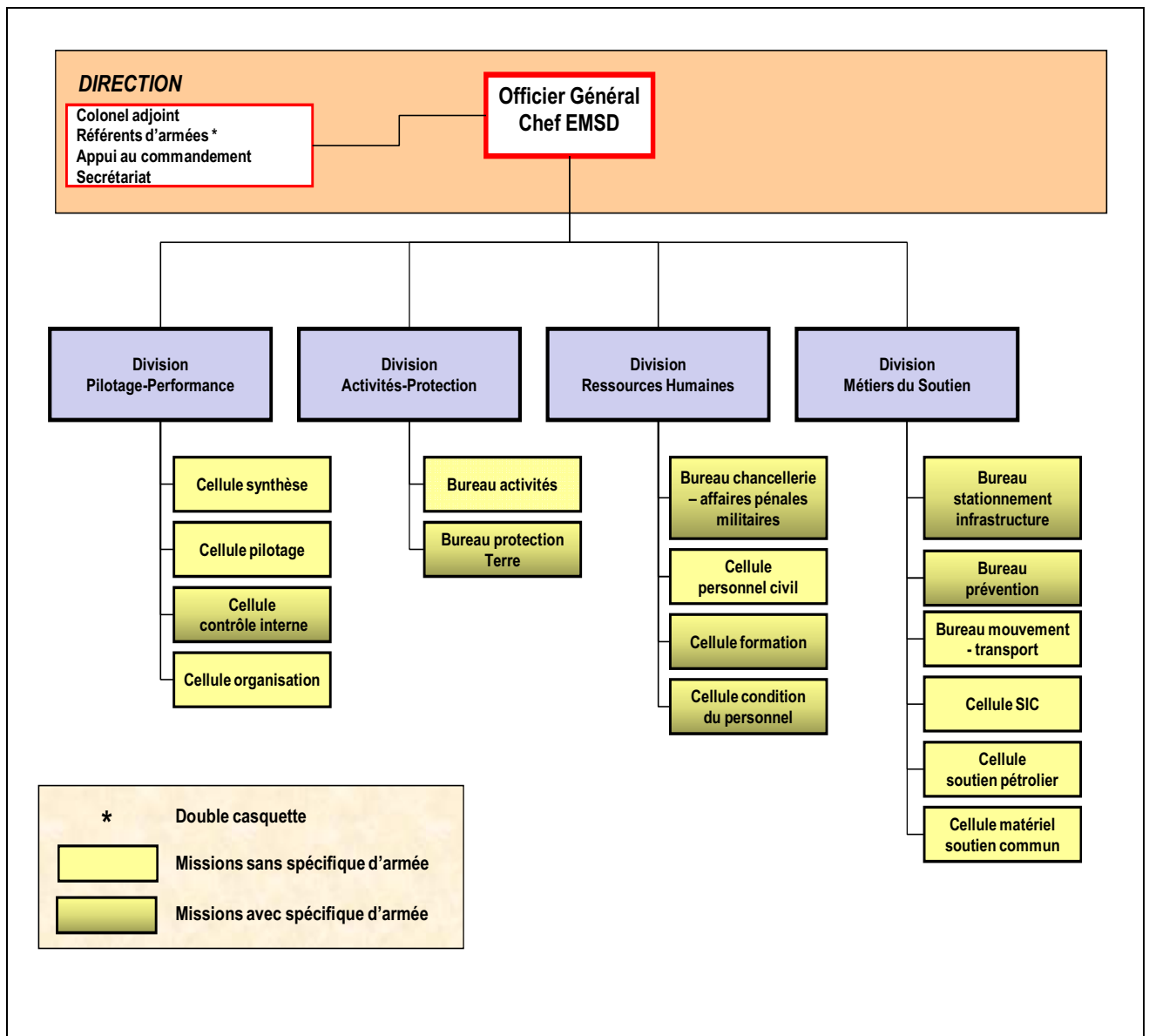
Source : état major de soutien défense de Metz

b) Des structures légères, d'une centaine de personnes

Les représentants du ministère de la défense entendus par vos rapporteurs ont fait valoir que les états-majors de soutien défense sont des structures relativement légères, sans rapport notamment avec les anciennes régions terre, en voie de dissolution.

Chaque ESMD comporte environ une centaine de personnes (130 à Metz, que vos rapporteurs ont visité), et est organisé suivant l'organigramme ci-dessous :

ORGANIGRAMME D'UN ÉTAT MAJOR DE SOUTIEN DÉFENSE



2. Un rôle désormais bien identifié, qui a pu se montrer décisif pendant la transition

Vos rapporteurs se sont rendus à l'état major de soutien défense de Metz pour mieux comprendre l'articulation des rôles entre le centre de commandement du soutien et les états-majors de défense.

Ils ont pu constater que les EMSD avaient vocation à apporter des expertises rares, qu'ils mutualisent au bénéfice des bases de défense d'une région donnée (par exemple, en matière d'environnement). Ils peuvent servir de relais du commandement du soutien dans l'animation des bases de défense (exemple : travail sur l'optimisation fonctionnelle des processus de soutien), et peuvent avoir un rôle de coordination des niveaux intermédiaires des différentes chaînes métiers, si nécessaire. De plus, ces états-majors interviennent dans les procédures domaniales et environnementales, qui bien souvent dépassent le champ d'une seule base de défense.

Les trois fonctions des états-majors de soutien défense :

- expertise :

Infrastructure (maîtrise d'ouvrage) ;

Connaissance de la réglementation relative à la biodiversité et au développement durable ;

Autorisation de crédits de mouvements (convois ou véhicules hors gabarits) ;

Protection contre l'incendie, experts du domaine de la prévention ;

Protection des installations et du secret ;

Organisation ;

Connaissance des situations locales (infrastructures, prévention, gestion des moyens de transport...).

- synthèse au profit de l'échelon central, avec l'apport d'une bonne connaissance du terrain, notamment dans les domaines de l'infrastructure, de l'hébergement, du parc de véhicules...

- coordination : La coordination entre différents services permet de réduire la difficulté générée par l'organisation en « tuyaux d'orgue », en réunissant les instances décisionnelles appropriées, en garantissant la circulation des informations et en coordonnant les calendriers.

Vos rapporteurs ont pu par ailleurs recueillir plusieurs témoignages de commandants de base de défense sur l'apport décisif qu'ils ont pu recevoir de L'EMSD lors de la constitution de la base de défense.

Il ne fait aucun doute que pendant cette période de transformation profonde où l'échelon central souffrait lui-même d'un sous-dimensionnement,

ces états-majors, dirigés par des officiers généraux de grande qualité, ont facilité la mise en place des bases.

3. Des structures dont la pérennisation devra être réexaminée fin 2012

Pour vos rapporteurs, la question de leur pérennisation au-delà de la période de transition devra toutefois rester posée fin 2012. C'est d'ailleurs ce qui était initialement prévu.

En effet, si la moitié des commandants de base rencontrés par vos rapporteurs a jugé leur rôle utile voire indispensable, l'autre moitié s'est prononcée en sens inverse.

De fait, dans leurs 3 attributions décrites dans l'arrêté du 19 mars 2011, **deux pourraient être transférées au CPCS** (expertise et synthèse) et l'autre, à l'origine de toute l'ambiguïté de leur positionnement, comporte, en « rythme de croisière » un **risque réel de suradministration**.

L'article 3 de l'arrêté du 19 mars 2011 fixe en ces termes leurs attributions :

Afin de faciliter l'action des commandants de base de défense, chaque état major de soutien défense est chargé, pour sa zone de responsabilités :

– d'assurer la **coordination** des actions de soutien menées par l'ensemble des directions et services relevant des armées ou du secrétariat général pour l'administration lorsqu'elle ne relève pas des bases de défense, en s'assurant de leur cohérence et de la qualité du service. Il exprime dans ce domaine des **priorités limitées au strict besoin de cohérence dans la zone géographique concernée** ;

– de constituer un niveau de **synthèse** et une force de proposition pour l'échelon central du ministère ;

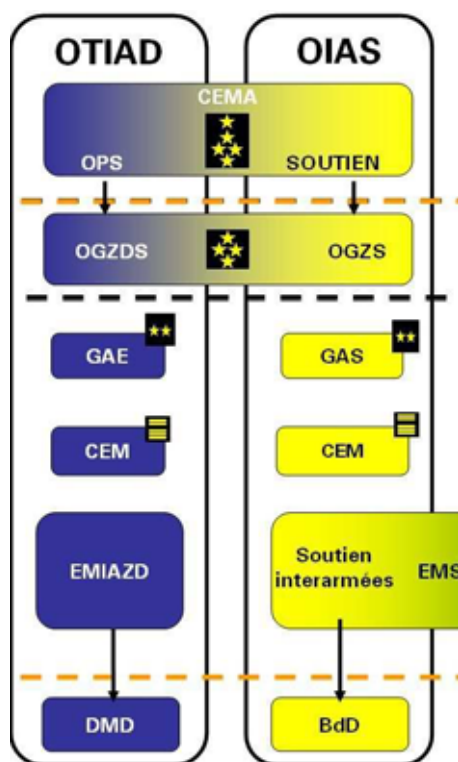
– d'apporter son **expertise** aux commandants des bases de défense dans les domaines pour lesquels ces derniers ne disposent pas de ressources dédiées, notamment : environnement et développement durable, protection des installations, affaires pénales militaires.

Plusieurs personnes auditionnées par vos rapporteurs se sont prononcées en faveur de leur maintien, avec principalement deux arguments, qui outrepassent d'ailleurs parfois la définition limitée du rôle de ces états-majors dans le domaine du soutien :

- il serait impossible au CPCS de gérer tous les conflits d'attribution et de prendre tous les arbitrages relatifs aux 60 bases de défense,

- cet état major permet à l'officier général de zone de défense d'avoir en mains à la fois le soutien et les missions intérieures (les « 2 chaînes »). Cet élément de cohérence serait décisif pour l'organisation d'événements tels que le G20 par exemple.

La cohérence des « 2 chaînes » (missions intérieures et soutien) : un argument utilisé pour justifier le maintien des EMSD



source : EMSD de Metz

Toutefois, vos rapporteurs jugent que le risque de sur-administration est, malgré tout, bien réel :

- le positionnement de l'EMSD par rapport au commandant de base de défense demeure **complexe** : relevant hiérarchiquement directement de l'échelon parisien, ce dernier, le plus souvent un colonel expérimenté pour ce qui concerne l'armée de terre, relève sans relever d'un général étoilé situé à l'EMSD, instance de « recours » mais sans autorité hiérarchique...

- l'exercice de compétences dans le « soutien spécifique d'armée » qu'exerce l'EMSD, qui serait créateur de synergies avec le soutien, n'est pertinent que dans le cas de **l'armée de terre**, qui a mutualisé ses effectifs avec ceux de l'EMSD à cet effet, l'armée de l'air et la marine nationale ayant déjà mis en place des organisations sans échelon intermédiaire. Depuis le plan « armées 2000 », l'armée de l'air avait déjà organisé la gestion de son soutien autour de 30 bases, sans échelon intermédiaire. Sur les bases navales, l'échelon intermédiaire et l'échelon local se confondent ;

- la fonction de coordination, qui est limitée par l'arrêté qui fixe leurs attributions à la seule « **définition de priorités limitées au strict besoin de cohérence dans la zone géographique concernée** » est liée à l'incohérence des différents zonages d'intervention des niveaux intermédiaires, question qu'il faudra de toutes façons s'attacher à résoudre (cf. ci-dessous).

Force est de constater en outre que les textes n'ont pas prévu que les EMSD aient autorité sur les soutiens spécialisés. Il serait d'ailleurs difficile de le prévoir, s'agissant des centres ministériels de gestion (CMG) ou des plateformes achats finances, les PFAF, qui ne sont pas des échelons intermédiaires mais des centres de services partagés, au ressort territorial différent de celui des EMSD. Dès lors, la réelle plus-value de leur « coordination », qui plus est limitée à la définition de simples priorités, n'est pas totalement démontrée. A l'inverse, le risque de doublon souligné par la Cour des Comptes apparaît quant à lui bien réel.

Les habitudes de fonctionnement liées à l'existence des anciennes « régions terre » seront certes culturellement difficiles à modifier, et à ce titre la mise en place des EMSD a sans doute permis de créer un « sas » de décompression et d'absorber le choc de la réforme.

Pour autant, leur pérennisation définitive ne doit pas être considérée comme acquise. A l'heure des choix capacitaires, 400 personnes c'est quasiment l'équivalent d'un régiment de l'armée de terre.

Deux scénarios seront donc à étudier fin 2012 :

- un renforcement du CPCS en termes de moyens dédiés à la coordination, de missions expertes (environnement, développement durable, droit pénal militaire, protection des installations) et si nécessaire de synthèse et une suppression corrélative des EMSD ;

- ou le maintien des EMSD, mais dans un format resserré, autour des missions « expertes ».

C. FAUT-IL RENFORCER LE RÔLE DES COMMANDANTS DE BASE DE DÉFENSE ?

Les commandants de base peuvent-ils être des « arbitres », véritables acteurs de la réforme ? C'est peu ou prou le schéma envisagé par la Cour des Comptes qui, parallèlement à la suppression des échelons intermédiaires, proposait d'étendre l'autorité hiérarchique des commandants de base de défense.

1. Faut-il étendre le pouvoir hiérarchique des commandants de base de défense aux soutiens spécialisés ?

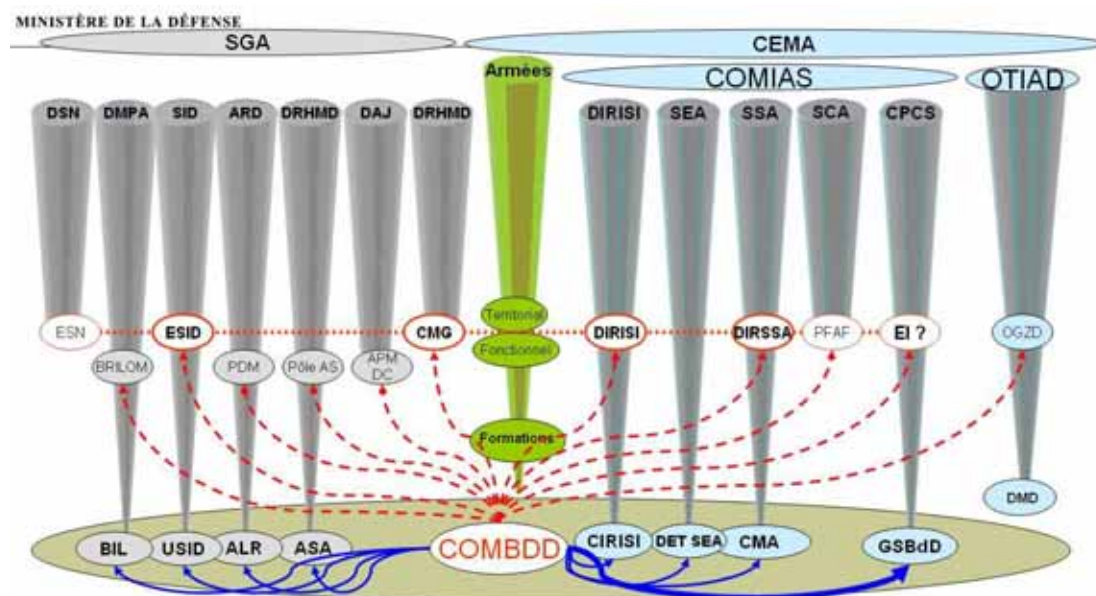
Aucun des commandants de base de défense rencontrés par vos rapporteurs n'a jugé que la solution des problèmes qu'il rencontrait résidait dans l'octroi d'un pouvoir hiérarchique sur les soutiens spécialisés.

a) *Le commandant de base de défense ne « commande » qu'une partie des soutiens*

Comme cela a déjà été décrit précédemment, le commandant de base de défense a un rôle de **coordination** des soutiens spécialisés, qu'il ne commande pas, notamment en matière informatique ou en matières d'infrastructures (qui relèvent du Secrétariat général pour l'administration), domaines clés de succès de la réforme compte tenu des nombreux déménagements en cours, nécessitant des adaptations d'infrastructure, et de la nécessité de déploiement de systèmes d'information pour porter la modernisation.

Cette organisation particulièrement complexe se caractérise, il est vrai, par un grand nombre de structures, au niveau local, régional ou central. **Cet éclatement des structures crée nécessairement de la complexité.**

Les responsables locaux de ces soutiens spécialisés relèvent uniquement de leur hiérarchie de chaîne, comme illustré par le schéma suivant, qui montre le commandant de base de défense entouré des « tuyaux d'orgues » verticaux des soutiens spécialisés, qui lui échappent, et sur lesquels il n'a qu'un pouvoir de coordination :



Certains analysent cette situation comme une véritable **anomalie**, relevant même qu'elle a pu dans certains cas constituer une régression par rapport à la situation antérieure : ainsi, par exemple, dans le cas d'une base aérienne transformée en base de défense, le commandant de base dispose de moins de pouvoir vis-à-vis de ces soutiens que dans la situation avant réforme où ces structures relevaient à la fois de leur commandement fonctionnel vertical et du commandant de base.

En revanche, le commandant de base de défense participe à la **notation** de ces responsables locaux : peut-être que cet aspect, parfois oublié, peut-être de nature, dans la durée, à donner tout son poids à son rôle « d'intégrateur » des soutiens.

b) L'extension de son autorité remettrait en cause les logiques de réorganisation verticales

L'organisation retenue pour le ministère avec la réforme de 2008 privilégie clairement une logique de rationalisation par chaînes verticales.

Dans ce contexte, vos rapporteurs se demandent s'il serait vraiment pertinent que le commandant de base de défense soit le chef hiérarchique de tous les soutiens, y compris spécialisés, prenant la responsabilité du bon fonctionnement de chaînes si diverses que l'informatique, les infrastructures, la santé, par ailleurs elles-mêmes en plein bouleversement.

Par contre, il lui revient de bien connaître et de programmer les différents besoins de soutien dans sa base, de réaliser si nécessaire les arbitrages de priorité entre les besoins des entités soutenues, de veiller à la bonne intégration des différents services de soutien concourant ensemble à un besoin complexe, de faire un retour d'expérience permanent et d'adapter la programmation, ou de prévoir les éventuelles urgences.

Il est donc forcément positionné en interlocuteur central dans le domaine du soutien, en tant que garant du service apporté aux entités soutenues.

c) Le constat : un rôle plus net dans les grandes bases et en cas de « multi casquette »

Vos rapporteurs ont pu observer que cette problématique de l'éclatement des soutiens était moins prégnante dans la base de Toulon que dans les autres bases visitées, de moyenne ou petite dimension.

En effet, dans les bases de type 3, le commandant de base est aussi, du fait de ses multiples casquettes, **le supérieur hiérarchique** des formations et des soutiens spécifiques, du fait du **cumul dans un seul état major des fonctions de commandement** liées suivant les cas à la préfecture maritime, au commandement territorial et à la base de défense (sous l'autorité directe ou indirecte du commandant de la zone maritime atlantique, CECLANT, à Brest, à Toulon sous l'autorité du commandant en chef pour la Méditerranée, CECMED, à Paris sous l'autorité du Gouverneur militaire de Paris...) et il a, de ce fait, un pouvoir d'arbitrage plus important.

Sa fonction d'intégrateur des soutiens s'en trouve naturellement grandement facilitée.

2. Faut-il augmenter le périmètre budgétaire des commandants de base de défense ?

a) Un budget contraint dans un périmètre étroit et asséché par une pénurie de crédits

L'organisation financière mise en place avec la réforme du soutien tendait, dans une logique conforme à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à globaliser les budgets pour permettre à chaque responsable de réaliser des arbitrages et d'optimiser l'emploi des fonds publics. Un budget opérationnel de programme (BOP) unique a été créé pour le soutien, regroupant pour chaque base de défense ou unité opérationnelle (UO) l'ensemble des moyens fongibles sur lequel le commandant de base de défense a un pouvoir d'arbitrage.

L'idée était de responsabiliser les acteurs en leur confiant tous les moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs missions.

De la sorte, chaque responsable de base de défense pouvait optimiser sa gestion et réaliser des économies en exploitant les possibilités de fongibilité des crédits ouvertes par la loi organique sur les lois de finances.

Pour ce faire, les budgets de soutien commun des unités ont été « remontés » au niveau des bases de défense, limitant l'autonomie budgétaire des formations à leur plus juste besoin (dépenses d'urgence ou de proximité, droit de tirage sur les dépenses de fonctionnement courant).

Le principe sous-jacent est clair : en confiant un périmètre de crédits aussi large que possible au commandant de base, on lui permettait de réaliser des arbitrages et d'optimiser l'emploi des fonds.

Ce schéma théorique est très éloigné de la réalité.

En effet, le périmètre budgétaire confié au commandant de base s'est finalement trouvé assez **limité**. En effet, ce périmètre s'est attaché à respecter les impératifs de rationalisation « métier » et ne s'étend pas, par exemple, aux systèmes d'information non plus qu'à l'infrastructure.

En outre, les dépenses qui lui sont confiées sont budgétairement **contraintes** : le commandant de base est finalement condamné à traiter ces inéluctables, sans capacité de manœuvre. Dans l'ensemble des bases visitées, 90% des dépenses sont contraintes, 60% sont des fluides. La seule dépense qu'on peut réguler est celle de l'essence ou du fioul : ce qui conduit, quand les **crédits sont insuffisants**, comme cela a été le cas en 2011 et 2012, à des expédients, comme couper le chauffage avant l'heure....

Cette situation amène d'ailleurs parfois à prendre des décisions irrationnelles. Ainsi par exemple, pour cause de « régulation » des dépenses de carburants des véhicules « blancs » de la gamme commerciale, un déplacement sera plutôt réalisé avec des véhicules

« verts », qui consomment pourtant plus d'essence, mais sur lesquels il reste des crédits de carburant....

b) Des « marges de manœuvre » quasi nulles : l'exemple des infrastructures et de l'accidentologie locale

Constatant le poids prépondérant des dépenses inéluctables dans le budget dont disposent les commandants de base de défense, vos rapporteurs se sont interrogés sur leurs réelles marges de manœuvre.

Deux exemples ont alors été cités, qui illustrent le caractère quelque peu illusoire de leur soi-disant autonomie budgétaire.

(1) L'accidentologie locale : un poste de coûts difficilement « maîtrisable »

Dans cette logique de « responsabilisation », a-t-il été affirmé à vos rapporteurs, les coûts d'accidentologie locale des véhicules de la gamme commerciale, qui ne figurent pas dans le contrat d'externalisation de ces véhicules, ont été transférés aux bases de défense. Lorsqu'un agent aime un véhicule, c'est la base qui paie la réparation.

On imagine combien ce facteur est aléatoire et peu maîtrisable pour le commandant de base ! Ce poste de coût a représenté 180 000 € en 2011 à Toulon, 230 000 € en 2012. Des actions de sensibilisation des agents sont conduites, mais la « maîtrise » de ce coût reste faible. Ce poste de dépenses a été cité à Toulon comme à Charleville Mézières comme un « incontournable » au montant imprévisible.

(2) Les infrastructures : une expérimentation qui porte sur moins de 5% du budget, biaisée par l'insuffisance de crédits sur le programme 178

Lors de son audition par vos rapporteurs, le Secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense a fait état d'une expérimentation tendant à permettre une certaine **fongibilité des crédits d'entretien locatif**, aujourd'hui dispersés entre deux programmes budgétaires différents, le programme 178 (pour les bases de défense) et le programme 212 (pour les crédits des établissements de la défense en charge des infrastructures). Cette expérimentation porte toutefois sur des montants relativement faibles : les crédits d'entretien locatif représentent 5% du budget des bases. En outre, on peut se demander si elle n'a pas servi, compte tenu de l'insuffisance des crédits sur le programme 178, à « siphonner » les crédits disponibles sur le programme 212, et non pas à accroître le pouvoir « d'arbitrage » budgétaire du commandant de base....

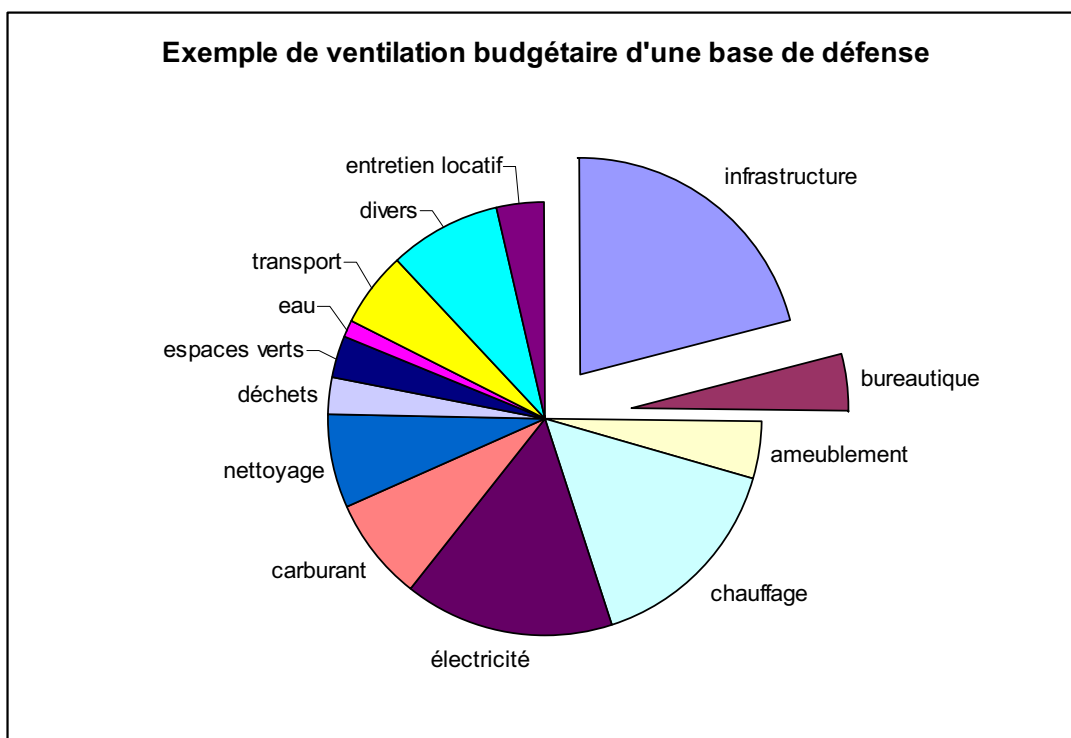
c) La vraie question : l'élargissement du périmètre budgétaire

(1) Un transfert de crédits permettrait de desserrer l'étau budgétaire sans remettre en cause le pilotage sectoriel des différentes politiques

L'examen d'un budget de base de défense fait apparaître les constantes suivantes :

- une forte inertie des dépenses ;
- le poids prédominant du poste « énergie-fluides »,
- la rigidification opérée par les marchés d'externalisation, qui, lorsqu'ils existent, « gèlent » des crédits qui leur sont fléchés ;
- l'exclusion du périmètre budgétaire des crédits d'alimentation, de maintenance spécialisée des infrastructures, de bureautique ou d'ameublement,
- le cloisonnement total avec la masse salariale, qui ne figure pas dans le budget de la base.

Ces constantes sont illustrées par l'exemple ci-dessous (les dépenses d'infrastructure et de bureautique sont hors du périmètre géré par le commandant de base de défense) :



Vos rapporteurs jugent qu'un élargissement du périmètre budgétaire confié aux commandants de base serait de nature à augmenter leurs marges de manœuvre, sans pour autant désorganiser les soutiens spécialisés, qui resteraient placés sous l'autorité de leurs chaînes hiérarchiques respectives mais seraient en quelque sorte « opérateurs » au profit du commandant de base.

Cet élargissement viendrait donner tout son sens à son rôle d'intégrateur des soutiens, tout en conciliant deux logiques :

- l'application d'une démarche locale de responsabilisation des commandants de base de défense, dans un contexte de déconcentration de l'administration au plus près du terrain ;

- la démarche nationale et verticale des réorganisations fonctionnelles du ministère, centrée sur une approche « métier ».

Le commandant de base pourrait ainsi influencer sur l'application locale des politiques nationales, en fonction du contexte. Par exemple, il pourrait moduler le rythme de renouvellement du parc informatique sur la base, ou du mobilier de bureau, en fonction du contexte local et de ses propres impératifs, et récupérer ainsi un peu d'oxygène sur le plan financier.

Vos rapporteurs estiment en outre que cette solution favoriserait sans doute une politique d'achats plus locale, au profit du tissu économique territorial.

(2) Un mécanisme d'intéressement des commandants de base aux économies produites pourrait être envisagé

Enfin, si la « manœuvre ressources humaines », d'une grande complexité, doit être pilotée de façon centralisée au niveau du ministère, ce qui rend difficilement concevable de donner la main, sur le plan budgétaire aux commandants de base en ce qui concerne les crédits de personnel (titre 2), des réflexions existent toutefois, au sein du ministère, sur la possibilité de les « intéresser » aux économies complémentaires en personnel qu'ils auraient pu dégager.

L'idée est que tout poste « gagné » localement par rapport aux référentiels en organisation proposés serait « reversé » sous forme de crédits de fonctionnement complémentaires (titre 3) pour la base de défense.

Là encore, ce genre de logique n'est envisageable que sur des assiettes suffisamment larges, et dans des conditions d'exécution budgétaire « normales », qui ne sont pas complètement réunies aujourd'hui compte tenu du phénomène d'impasse budgétaire portant sur un quart des crédits (cf. ci-après).

D. FAUT-IL CLARIFIER ET SIMPLIFIER LES RÔLES ET LES PROCÉDURES ?

La réponse est évidemment positive : vos rapporteurs ont pu constater lors de leurs visites sur les bases que le principal besoin exprimé est celui d'une simplification des procédures.

D'ailleurs, le retour d'expérience mené lors des « Rencontres territoriales de la réforme » par le précédent ministre de la défense a été

l'occasion pour les acteurs locaux du soutien de faire remonter près de 700 propositions en ce sens au centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS).

Centrées essentiellement sur les ressources humaines, la fonction achats-finances, les systèmes d'information et le transport, de portée très inégales, ces propositions visent surtout à **alléger des chaînes administratives encore trop pesantes**.

On peut par exemple citer la suppression des ordres de sortie des véhicules une fois la demande validée dans le logiciel « *Sillage* », ou encore la désignation d'un correspondant de zone pour organiser les renforts de véhicules entre bases de défense, ou la mise en place d'un « guichet unique » point d'entrée logistique et technique unique sur chaque base...

Les unités soutenues mettent en avant¹ la nécessité pour elles de s'adresser à de multiples interlocuteurs, par type de service, alors qu'elles n'ont plus en interne la ressource suffisante, devant se concentrer sur leur cœur de métier. De plus, bien souvent, un besoin nécessite l'assemblage de plusieurs prestations (par exemple, le départ d'une compagnie en manœuvre d'entraînement), et il convient de disposer d'un dispositif d'intégration d'ensemble, afin d'éviter qu'un de ces services ne manque à la date voulue (par exemple, le campement), et ne remette en question la prestation dans son ensemble.

Ce qui remonte avant tout des acteurs de terrain, c'est un besoin de coordination, d'intégration et donc de simplification.

Il est impossible de faire ici la liste exhaustive des simplifications nécessaires ; deux exemples viendront à l'appui de la démonstration, celui des zonages d'intervention des niveaux intermédiaires et celui de la fonction « ressources humaines ».

1. Les zonages d'intervention : un enchevêtrement cacophonique

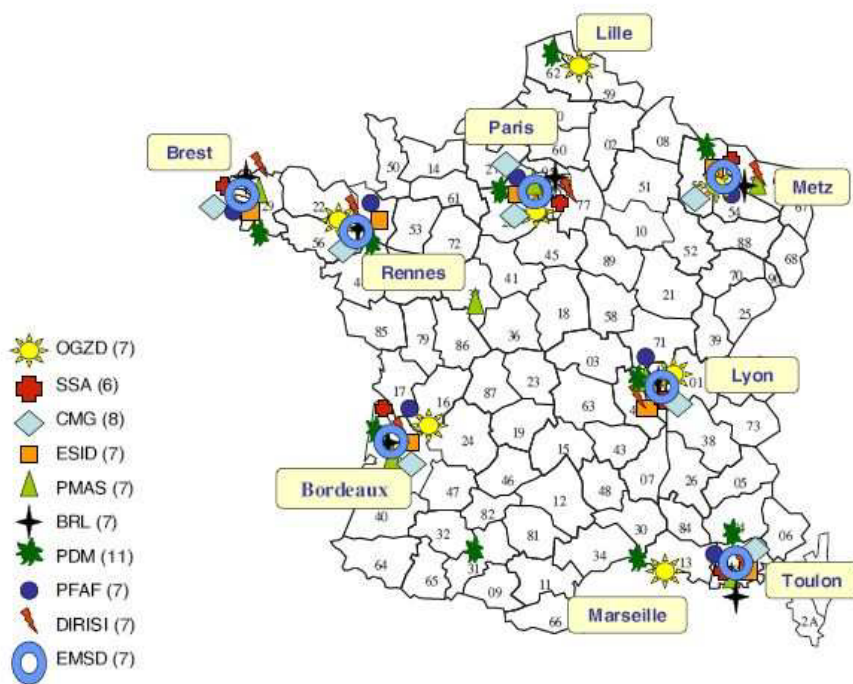
Lorsque, dans le cadre de la RGPP, a été décidée la réforme des échelons intermédiaires du ministère de la défense, aucun principe de concordance régionale de leurs différentes zones d'intervention n'a été posé.

Au contraire, les comptes-rendus du premier comité de suivi font état d'un principe **d'indépendance totale de ces différentes réformes**, qui devaient choisir, pour chaque fonction de soutien ou chaque chaîne de commandement « *de manière indépendante, pour chacune d'entre elles, la maille géographique la plus adaptée.* ».

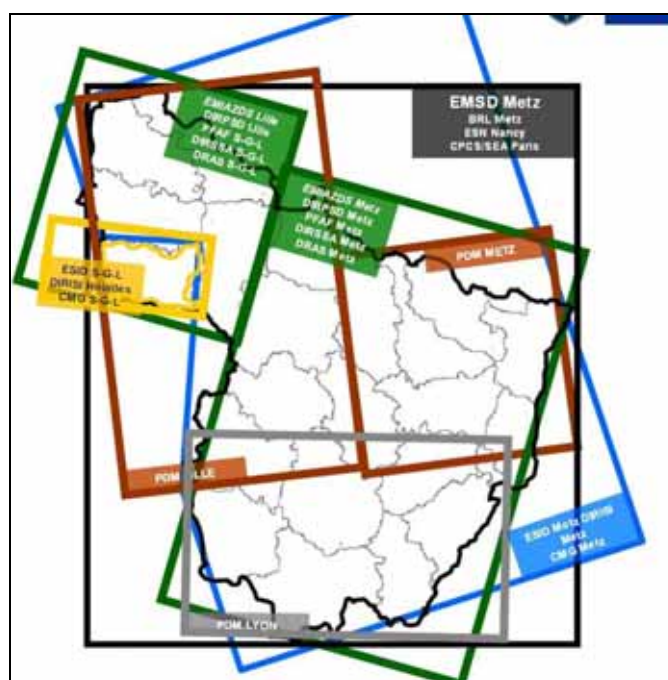
¹ Source : réponse écrite du SGA en date du 7 mars 2012 au questionnaire adressé par vos rapporteurs

Ainsi, on arrive au paradoxe suivant lequel, bien que les échelons intermédiaires soient le plus souvent implantés dans les mêmes villes (cf. carte ci-dessous), leurs zonages d'intervention ne coïncident absolument pas, ce qui entraîne, pour les bases de défense, un enchevêtrement cacophonique d'intervenants.

Echelons intermédiaires



Zonages d'intervention des différents échelons intermédiaires : l'exemple pour l'est de la France



Source : EMSD de Metz

Le zonage géographique propre des services de soutien ne correspond généralement pas avec celui des zones de soutien de la défense : c'est le cas en particulier pour la fonction achats finances, le soutien juridique, le soutien santé, le soutien de l'homme, le soutien informatique, la gestion du personnel civil... Même les fonctions les mieux « alignées » sur le découpage territorial des bases de défense et des EMSD, que sont le soutien « infrastructure » et « logement », ne convergent pas totalement, avec un rattachement différent de la base de défense de Creil, dont le soutien « infrastructure » relève de Saint-Germain-en-Laye.

Chacun a suivi sa logique propre, certes très compréhensible : mieux répartir le nombre de dossiers traités, raisonner par bassin d'emploi, spécialiser les acheteurs, etc... mais au final, le système est complètement illisible pour les bénéficiaires de ces soutiens.

L'ENCHEVÊTREMENT CACOPHONIQUE DES ZONAGES

- Des points de friction géographiques :

Les problèmes de coordination portent principalement entre les zones de soutien de Lyon et de Toulon et celles de Metz et de Paris. Selon un axe nord-sud, plusieurs centres de services partagés sont positionnés au sein de la zone de soutien de Toulon, alors que les bases de défense soutenues sont dans la zone de soutien de Lyon. Le même problème de coordination se pose entre les zones de soutien de Metz et de Paris : en région Nord-Picardie (particulièrement l'Oise, mais aussi la Somme), il est constaté un positionnement fréquent des centres de services partagés en Ile de France (EMSD Paris), alors que les bases de défense soutenues relèvent de la zone de soutien de Metz (EMSD de Metz).

Plusieurs bases de défense présentent des particularités : ainsi la base de Brive (avec des unités multi-sites), de Creil (« centre de gravité » de la base à Paris alors qu'elle est située sur la zone de soutien de Metz), de Lille (centres de services partagés entre Metz et l'Ile de France).

- Certaines fonctions sont plus concernées que d'autres :

Dans le domaine achats-finances, la PFAF sud-est (Toulon) soutient des formations et organismes stationnés sur les bases de défense situées dans la partie « sud » de la zone de soutien de Lyon ; la PFAF Ile de France (St Germain en Laye) soutient des formations et organismes stationnés sur les bases de défense situées pour partie dans la zone de soutien de Rennes et celle de Metz.

En matière de gestion du personnel civil, il faut noter le rattachement du département de l'Oise et de la Somme au centre ministériel de gestion (CMG) de Saint-Germain-en-Laye, dans une logique de bassin d'emploi pour les restructurations, et la compétence du CMG de Toulon pour l'ensemble des départements de la zone de défense et de sécurité sud qui relèvent de la zone de soutien défense de Lyon.

Pour autant, tous les services sont concernés : les périmètres géographiques de compétence des services locaux du contentieux – SLC - ne coïncident pas avec le découpage des zones de soutien de la défense (le SLC de Toulon est compétent pour des bases de défense de la zone de soutien de Lyon). La DIRISI (services informatique) de Toulon soutient des formations et organismes stationnés sur les bases de défense situées dans la partie « sud » de la zone de soutien de Lyon ; la DIRISI Ile de France soutient la base de défense de Creil, située dans la zone de soutien de Metz ; la DIRISI de Brest soutient la base de défense de Cherbourg, située dans la zone de soutien de Rennes. Les pôles d'action sociale (PMAS) sont déployés suivant une cartographie sans correspondance directe avec celle des bases de défense.

Inutile de dire que la lisibilité de l'organisation des services, et leur accessibilité pour les groupements de soutien des bases de défense est largement perfectible ! Le résultat de cette absence de mise en cohérence ne s'est pas fait attendre et les exemples rocambolesques abondent des difficultés générées pour les personnels et les groupements de soutien.

Il en résulte en particulier un « ressenti » négatif de désorganisation généralisée

Ainsi un personnel en poste à Carcassonne relèvera de la plate-forme achats finances de Toulon, de Bordeaux pour sa reconversion mais aura son action sociale gérée à Lyon ! En conséquence, le service achat finances de la base de Tours va relever de deux plates-formes achats finances différentes, celle de Rennes et celle de Saint Germain en Laye, dont il va pouvoir d'ailleurs comparer les performances –assez sensiblement différentes - en termes de taux de rejet et de délai de traitement...

Vos rapporteurs tiennent à souligner un effet pervers supplémentaire de ce type d'organisation : l'importance du besoin de coordination, qui en découle très directement, justifie en partie le rôle et l'existence des EMSD.

En forçant le trait on pourrait dire que la complexité de l'organisation zonale générée par l'impossibilité des services à se coordonner sert de justification au maintien d'autres organismes, pour gérer cette complexité...

Ce problème a été identifié très clairement, tout d'abord par la Cour des comptes, ensuite par les rencontres territoriales de la réforme. Le calendrier arrêté à l'issue de ces rencontres territoriales devait conduire, après une phase de diagnostic, à la définition de propositions concrètes pour y remédier d'ici avril 2012¹.

Force est de constater que, bien que le sujet soit à l'étude, des propositions communes à tous les services concernés n'ont pas encore émergé.

Ce dérapage de calendrier illustre sans aucun doute la difficulté pour ces administrations à se remettre en cause : on ne peut que redouter que dans cette configuration, une véritable « usine à gaz » ne sorte des différents groupes de travail constitués sur le sujet, tendant davantage à accompagner la complexité qu'à la résoudre.

Il paraît indispensable non pas d'atténuer à la marge les effets de cette désorganisation mais bien de remédier à la cacophonie zonale, préjudiciable pour les bases de défense.

¹ Source : document de synthèse issu des rencontres territoriales de la réforme, janvier 2012

2. La fonction « ressources humaines » : juxtaposition ou mutualisation ?

a) En théorie, la réforme devait permettre la mutualisation des actes d'administration des ressources humaines

(1) La distinction entre la « RH de commandement » et la « RH d'administration »

L'objectif fixé par la RGPP et par le plan de transformation du ministère était de **mutualiser la gestion administrative des ressources humaines sur les bases de défense**, en limitant les fonctions « ressources humaines » exercées dans les unités aux seuls actes de **commandement**.

Le raisonnement consistait à établir une distinction entre les actes non détachables du commandement (notation, discipline...), et ceux qui relèvent de la gestion administrative, dite « RH d'administration ». Ce deuxième volet devait faire l'objet d'une mutualisation en base de défense et permettre ainsi de contribuer significativement aux objectifs de réduction de postes.

Qu'il soit bien clair que la volonté d'harmoniser et de mutualiser ne concerne à ce stade que **les actes de gestion administrative** : il n'est en particulier pas envisagé d'unifier les différents statuts ni de gommer les spécificités de chaque corps ou armée, non plus que de priver les commandants d'unités, autorités d'emploi, d'un levier consubstantiel à l'acte de commandement, celui de la gestion de proximité et de la responsabilité des actes de « management » qui se traduisent par une appréciation des mérites et de la manière de servir des agents (notation, proposition d'avancement, congés, récompenses, discipline).

Il n'est pas contestable en effet que, quelle que soit l'autorité d'emploi, des besoins administratifs communs existent : quelle que soit l'armée ou l'unité, un chef a besoin, pour noter, que la feuille de notation soit préparée, puis gérée, par exemple.

(2) Les gains potentiels de la mutualisation des actes d'administration des ressources humaines en base de défense

De la mutualisation de ces actes de gestion devaient découler plusieurs avantages :

- pour les unités, qui seraient débarrassées des actes administratifs et pourraient se recentrer sur le cœur de la fonction de commandement,

- globalement, avec une mutualisation en groupement de soutien (militaires) ou en centres ministériels de gestion (civils), des tâches telles que la préparation des papiers, la saisie dans les systèmes informatiques etc..., des économies d'effectifs substantielles.

Sur la période 2008-2015, il était prévu une **réduction de près de 4 800 postes dans la fonction ressources humaines**¹. Les économies attendues en la matière se traduisent par une diminution substantielle du ratio entre gérants et gérés dans le seul domaine des ressources humaines.

Ce ratio gérants/gérés est calculé, depuis 2009, sur la base du rapport entre les gérants déclarés en organisation dans la fonction ressources humaines et l'ensemble des effectifs. Cet indicateur est publié dans les documents budgétaires, dans le projet annuel de performance (PAP) du programme 212 sous l'intitulé « *Efficienc e de la fonction RH* » :

NDICATEUR 7.1 : Efficience de la gestion des ressources humaines

Ratios "gérants-gérés" : efficience des ressources humaines

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cible 2016
Réalisation	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Prévision actualisée	Prévision initiale	Cible	Cible initiale
3,59 %	3,28 %	3,14 %	3,08 %	3,00 %	2,84 %	2,78 %	2,50 %

Source : PAP 2012

Le ministère de la défense s'est initialement fixé pour objectif un ratio de 2,50 % en 2016, aligné sur les processus RH les plus performants du ministère. **A la fin 2011, il restait encore près de 40% de l'objectif à réaliser.**

Pour autant, d'après ce qu'ont pu constater vos rapporteurs lors de leurs visites de terrain, le chantier de l'harmonisation des procédures et, partant, de leur mutualisation entre armées, est loin d'être abouti.

b) En pratique, on assiste pour l'instant à une juxtaposition de systèmes autonomes

(1) L'harmonisation des 66 « macro-processus » est en cours

L'harmonisation des processus en matière de ressources humaines entre les différentes armées est le préalable à la mutualisation des tâches. Ce très vaste chantier avance nécessairement lentement, d'une part à cause de son ampleur (pas moins de 66 « macro-processus » ont été identifiés) mais aussi peut-être à cause de résistances d'ordre culturel au changement.

Pour chaque processus, une comparaison est effectuée entre les différentes pratiques en vigueur, et l'alignement sur la plus efficiente est proposé.

¹ Source : direction des ressources humaines du ministère de la défense

Naturellement, ce travail fait ressortir des différences de situation qui, résultant de l'histoire, ne sont guère compréhensibles. Ainsi, si un officier de l'armée de terre ne paie jamais ses repas, un officier de l'armée de l'air le paie lorsqu'il est à l'état major à Balard, alors qu'un officier de marine pourra le payer à Toulon, mais pas à Brest....

Autre exemple, les primes des pilotes sont gérées de façon différente entre les trois armées, et sont ou non, suivant les cas, maintenues lors d'affectation de ces pilotes dans des postes d'état major...

Autre difficulté, si tout le monde peut s'entendre sur le fait que la « *RH d'administration* » est mutualisable par essence, la définition de son périmètre n'est pas la même suivant les armées ; il existe de fortes logiques de milieu.

Ce travail d'harmonisation est le préalable indispensable au développement du système d'information unique, le SIRH, qui devrait permettre un réel saut qualitatif dans la gestion quotidienne et le pilotage des ressources humaines dans le ministère.

Un seul exemple, donné par le directeur des ressources humaines entendu par vos rapporteurs : alors qu'il faut aujourd'hui 45 jours pour faire un état précis des effectifs du ministère, il faudra, demain... 45 secondes.

Pour autant, ce chantier, en progrès certes, n'est toujours pas abouti.

D'ailleurs il est significatif de constater que l'exemple d'harmonisation réussie cité par tous les responsables RH rencontrés, celui de la notation, ne concerne, en réalité, que le formulaire (la feuille de notation). Les processus restent quant à eux différents suivant les armées.

(2) Le regroupement à Tours des trois DRH d'armées ressemble plus, pour l'instant, à une juxtaposition qu'à une mutualisation

Pour l'instant, l'hétérogénéité des procédures et la multiplicité des systèmes d'information en termes de ressources humaines rendent la convergence largement virtuelle.

Vos rapporteurs ont pu le constater sur plusieurs bases et en particulier à Tours, où vont être déconcentrées à terme les trois directions des ressources humaines des armées.

Après l'armée de l'air, c'est en effet la direction des ressources humaines de l'armée de terre qui s'est installée à Tours, en attendant la direction des personnels militaires de la marine.

Pour autant, on peine à distinguer, sur le terrain, de véritable dynamique pour des rapprochements et des synergies et vos rapporteurs s'interrogent : l'objectif est-il réellement de mutualiser ou simplement de co-localiser ?

c) Pour les civils, la réforme s'est traduite par une dégradation du soutien de proximité en ressources humaines

La réforme de la gestion des ressources humaines devait amener, pour le personnel civil, une **professionnalisation** de la fonction et conduire à une plus grande **équité** de traitement par rapport à la situation antérieure où ils étaient gérés par leurs formations.

Dans le cadre de la réorganisation de la gestion des ressources humaines civiles, huit centres ministériels de gestion (CMG) ont été mis en place à Saint-Germain en Laye, Metz, Lyon, Toulon, Bordeaux, Rennes, Brest et Paris (Service parisien de soutien de l'administration centrale), depuis le 1er janvier 2010.

La logique était que les employeurs se recentrent sur leurs fonctions de pilotage (ressources, notation, avancement ...), tandis que les centres ministériels de gestion se chargeraient de la quasi-totalité des actes et processus de gestion.

Au rebours de l'amélioration théorique de leurs conditions de traitement, vos rapporteurs ont pu observer que, dans la pratique, le personnel civil ressentait au contraire une **dégradation de la qualité de la gestion des ressources humaines**, liée en particulier à la perte d'un lien de proximité par rapport à la situation antérieure où ils étaient gérés directement par leur armée.

La répartition des rôles entre en matière de gestion administrative des ressources humaines des personnels civils entre les groupements de soutien de base de défense et les centres ministériels de gestion (CMG), échelon décentralisé de la direction des ressources humaines, mérite d'être repensée ou tout au moins clarifiée.

En théorie, les civils ne relèvent plus, pour leur gestion administrative, que du CMG. En pratique, ces derniers sont relativement éloignés du terrain. Dans ce contexte on peut craindre, à terme, soit de laisser un vide, soit d'ouvrir un espace pour le développement de pratiques para-réglementaires dans lesquelles les groupements de soutien auraient, de fait, plus ou moins à connaître de la gestion des personnels civils.

3. La gestion des infrastructures

La répartition des compétences dans le domaine de l'infrastructure peut paraître assez **byzantine**.

C'est en effet le commandant de base de défense qui prépare le projet de schéma directeur immobilier de la base, et qui fixe la programmation annuelle des opérations de maintenance. L'unité de soutien d'infrastructure de la défense (USID) vient quant à elle lui apporter son aide et réalise (ou fait réaliser) les opérations techniques, mais dans un cadre défini et maîtrisé par le commandant.

Pourtant, le groupement de soutien de base de défense, qui ne dispose pas des crédits d'infrastructure (qui sont dans le programme budgétaire 212) conserve également une activité de maintenance de premier niveau (sur les crédits du programme 178).

Très concrètement, vos rapporteurs ont pu constater dans les bases de défense que la répartition des rôles (et des financements) pour les menus travaux semblait résulter en fait très largement des **circonstances**.

La rédaction du paragraphe de l'instruction relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense relatif à la fonction infrastructure a d'ailleurs fait l'objet d'une rédaction particulièrement détaillée et précise qui illustre bien les problèmes de frontière de compétences entre organismes.

Ainsi (dans l'article 17.1), si « *le SID [service des infrastructures] est le seul opérateur ministériel en matière d'infrastructure... le COMBdD peut être amené à hiérarchiser les actions de l'échelon local... il s'appuie pour ce faire sur l'USID* ». En outre, plusieurs autres instructions récentes ont été nécessaires pour préciser les rôles de chacun (instruction EMSD-volet infrastructures, schémas directeurs immobiliers, maintien en condition du patrimoine immobilier).

Des clarifications sont sans doute souhaitables et nécessaires.

E. QUELS VERROUS FAIRE SAUTER EN PRIORITÉ ? (LES SYSTÈMES D'INFORMATION)

Les **systèmes d'information** sont le « nerf de la guerre » pour moderniser une administration. Ils apparaissent aujourd'hui comme **le premier verrou à faire sauter** pour permettre à la réforme des bases de défense de générer toutes les synergies attendues.

Vos rapporteurs ont pu constater que la simplification et la dématérialisation, qui permettent de mutualiser les tâches et de dégager des économies, n'ont paradoxalement pas précédé ni même totalement accompagné la réforme : ils apparaissent au contraire aujourd'hui comme le « talon d'Achille » de la modernisation du ministère.

Héritant d'une situation de **dispersion des opérateurs**, de **cloisonnement des réseaux** et de **prolifération des applications**, le ministère a dû lancer un vaste chantier pour rationaliser et optimiser le service rendu par ses systèmes d'information, qu'il s'agisse des serveurs (dont le nombre va être divisé par 4), des équipements, des applications...

Un rapport de la Cour des Comptes d'octobre 2011 sur les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense a dressé un constat sans appel sur les **redondances applicatives** du ministère de la Défense et **l'éclatement préjudiciable** des systèmes d'information :

- en 2009 on relevait un ratio de 9,37 applications par grande fonction, ce ratio étant même de 19,4 applications pour les ressources humaines ;

- en 2010 ce ratio serait déjà tombé à 6,81 applications par fonction ;

- en 2014 l'objectif est d'atteindre un ratio de 2,72 applications par fonction.

Au total, d'ici à 2014, c'est plus de la moitié (57%) des applications d'administration et de gestion du ministère qui devraient être supprimées, avec des taux record de 76% pour le soutien de l'homme, de 74% pour les applications financières et de 65% pour les ressources humaines¹.

Lors de son audition, le Directeur général des systèmes d'information et de communication du ministère a précisé à vos rapporteurs que sur les 821 applications d'administration et de gestion existant au 1^{er} janvier 2010, seules 366 devraient subsister en 2015.

Les gains attendus de cette rationalisation dépassent le seul domaine purement informatique. Ils sont également largement organisationnels.

En effet, le remplacement de plusieurs applications hétéroclites par une seule application force les organismes concernés à repenser leurs processus pour les harmoniser et les moderniser, en un processus partagé plus efficient, contribuant ainsi puissamment à la rationalisation des chaînes métier.

Lors de leurs visites de terrain dans les bases de défense, vos rapporteurs ont pu mesurer la demande, très forte, de **disposer d'outils informatiques permettant de tirer profit de la nouvelle organisation**. Au lieu de cela bien souvent les agents sont contraints d'empiler les systèmes précédents. Alors que le nombre de structures interarmées a très fortement augmenté, il existe toujours des systèmes d'information en matière de ressources humaines, mais aussi plusieurs systèmes d'information pour la logistique, ou encore la restauration (bien que le logiciel *SIGMESS* soit en cours de déploiement dans la plupart des cercles mess).

Deux exceptions ont fréquemment été citées celle du portail de demande de prestation de soutien *Sillage* et celle logiciel de gestion des frais de déplacement *fd@ligne*.

¹ Source : *Cour des Comptes*

1. Le catalogue virtuel « Sillage » : un déploiement réussi, des fonctionnalités à optimiser

a) Un déploiement réussi, au prix d'une forte mobilisation pour la conduite du changement

L'application « Sillage », qui à l'origine était utilisée par la direction générale de l'armement, a été déployée progressivement tout au long de l'année 2011 dans l'ensemble des bases de défense métropolitaines (et, outre-mer, à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et dans les Émirats arabes unies).

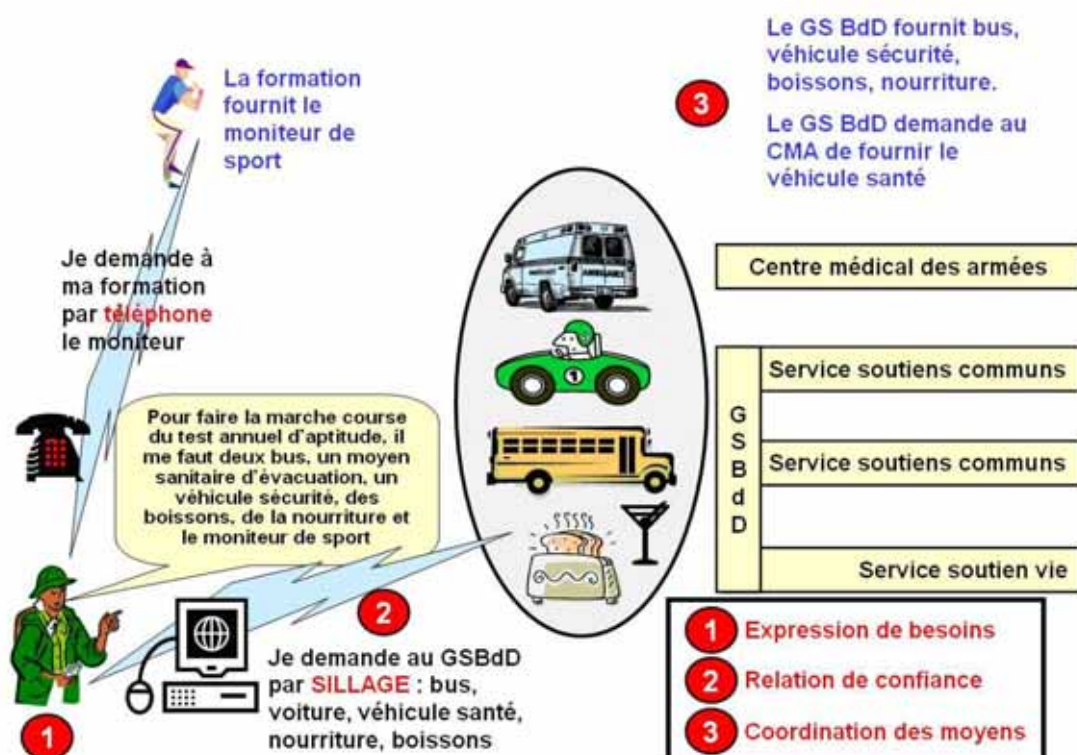
Ce portail de prestations de soutien général se présente comme un « catalogue » qui centralise toutes les demandes de soutien des unités et sert de canal à l'expression des besoins auprès du groupement de soutien de la base de défense.

Les prestations qu'on peut commander par Sillage vont du carburant au nettoyage, de l'entretien des infrastructures à celui des espaces verts, de la maîtrise des risques au transport et à l'habillement.

C'est un catalogue virtuel de 80 prestations qui est mis à la disposition des unités soutenues. Cette application permet une validation quasi instantanée du besoin par la hiérarchie, et un suivi de l'état de traitement de la demande.

Sillage collecte déjà 19 000 demandes par semaine, soit une moyenne de 70 000 demandes par mois, pour 35 000 utilisateurs.

Exemple de soutien d'une activité via l'application « sillage »



L'exemple du déploiement de « sillage » sur la base de Tours

La base de Tours est base pilote pour le déploiement du logiciel « Sillage » qui est un portail de commande de prestations de soutien pour toutes les unités soutenues.

Là où autrefois les unités disposaient de leurs propres moyens, elles en font aujourd'hui la demande au groupement de soutien de base de défense, par le biais d'un catalogue en ligne.

L'ensemble des activités de soutien ressortissant de la compétence du groupement de soutien de bases de défense est concerné : 42 prestations sont proposées dans un catalogue dans les domaines :

- de la restauration et de l'hébergement,
- du transport,
- de l'entretien des infrastructures,
- des demandes d'achats,
- du soutien santé,
- du soutien pétrolier,
- du soutien des matériels,
- de la téléphonie, de l'audiovisuel et du multimédia.

Pour déployer ce logiciel, la base de Tours a mis en œuvre une véritable stratégie participative, en élaborant des fiches d'aide à l'utilisation du logiciel, en organisant des retours d'expérience systématiques, en faisant un contrôle qualité très suivi des délais de réponses, via des comités de pilotages réguliers.

En particulier, chaque prestation à commander était accompagnée de fiches pratiques indiquant :

- le service responsable de la délivrance des prestations
- le périmètre
- le ou les textes de référence
- le délai de préavis
- le délai de réponse, de traitement, de prise en compte ou de service
- les mentions obligatoires
- les informations complémentaires
- les dispositions liées à l'urgence opérationnelle
- le circuit retour.

Cette stratégie a permis une bonne appropriation de l'outil par ses utilisateurs. Elle s'est accompagnée de la mise en place d'outils de remontée d'informations comportant un système d'alertes :

- Formalisation et planification des travaux à conduire,
- Organisation de comités de pilotage réguliers,
- Suivi d'exécution précis, adapté et régulier (respect des directives et des délais prescrits).

b) Des fonctionnalités à optimiser

L'intérêt de *Sillage* est d'ores et déjà d'offrir un « guichet unique » de demande de prestations de soutien aux unités, et de leur permettre de suivre, jusqu'à leur réalisation, l'état d'avancement du traitement de leurs demandes.

Toutefois, ses **fonctionnalités** peuvent et doivent encore être optimisées. Ainsi, par exemple, les demandes concernent pour un tiers l'infrastructure et pour un tiers les transports. Dans ces deux domaines, un **interfaçage automatique** avec les applications concernées (application « DUT », demande unique de transport, et « GTP », gestion technique du patrimoine) éviterait de très nombreuses ressaisies informatiques aux personnels du soutien.

2. L'application « *fd@ligne* » : un progrès à consolider

Une application est souvent citée dans les bases de défense comme ayant introduit un réel progrès en termes de simplification : c'est l'application de gestion des frais de déplacement « *fd@ligne* ».

Cette application a dématérialisé la gestion des frais de déplacement et a représenté un immense progrès par rapport au système précédent d'envoi des justificatifs « papier ».

Son calendrier de déploiement fut lui aussi « glissant », puisque l'objectif initial était de déployer l'application fin 2010, puis fin 2011, et que l'achèvement du déploiement s'est finalement opéré courant 2012.

Dans un contexte de difficultés initiales liées à la phase de montée en puissance, et pendant plusieurs mois dans certains endroits, voire de façon plus pérenne, certaines procédures ont continué d'être appliquées « à l'ancienne », les pièces justificatives étant encore transmises en parallèle sous forme de papier au centre de traitement de la CAMID, à Brest.

Pour autant, cette application est un succès.

Elle pourrait semble-t-il elle aussi être optimisée. Pour certaines unités de l'armée de terre par exemple, dont les déplacements sont fréquents, la procédure (scanner les pièces justificatives dans l'application...) paraît d'un maniement encore un peu lourd.

Plusieurs personnes rencontrées par vos rapporteurs ont fait la suggestion de remplacer cette procédure par une procédure purement déclaratoire, sous le contrôle de la hiérarchie et sans scanner les pièces justificatives, qui seraient conservées en base de défense, quitte à multiplier les contrôles aléatoires. Le raisonnement développé est le suivant : le contribuable peut télédéclarer ses revenus, pourquoi une procédure similaire ne serait-elle pas applicable pour les frais de déplacement ?

Cette piste mériterait d'être étudiée.

3. Louvois : en stabilisation après des « ratés » initiaux

Le projet *LOUVOIS* (LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde), indépendant de la réforme des bases de défense, consiste à relier un calculateur de rémunération aux systèmes d'information « ressources humaines » des armées, dans la mesure où l'ensemble des données nécessaires au calcul de la solde sont présentes dans ces systèmes.

Cette tentative de modernisation de la chaîne de traitement de la solde, qui avait prévu un basculement progressif des différentes armées, s'est accompagnée de nombreux **dysfonctionnements** qui ont développé un sentiment d'exaspération, en particulier lors du passage de **l'armée de terre** à Louvois.

Les irrégularités nombreuses dans le versement des soldes en 2011, voire l'absence d'émission des bulletins mensuels de solde, ont pénalisé parfois durement les militaires et les familles concernés, y compris pour faire valoir leurs droits à certaines prestations sociales.

Dans un premier temps, le ministère de la défense n'a pas réagi avec toute la réactivité nécessaire. L'exaspération croissante s'est en particulier exprimée sur *Facebook*, avec la création d'un groupe : « *Louvois, rends-nous ce que tu nous dois* ».

Prenant conscience de l'ampleur des problèmes techniques, de l'exaspération des militaires, et de la mobilisation des élus, le ministère de la défense a pris des mesures correctives.

Le service de santé des armées (13 000 personnes) qui avait basculé en juillet 2011 n'a vu le traitement des rémunérations se normaliser qu'en octobre 2011. **S'agissant de l'armée de terre** (130 000 personnes), pour la première paie, en octobre 2011, **12 000 bulletins de solde étaient erronés**. Ce nombre est heureusement tombé à 2 700 en janvier 2012, soit un taux de 2 % des administrés. De même, les rejets bancaires qui s'élevaient à près de 1 400 cas en octobre, n'étaient plus que 307 en janvier.

La situation se normalise peu à peu. Vos rapporteurs ont pu constater lors de leur visite au bureau du personnel de la base de Toulon que la récente bascule de la Marine nationale avait donné lieu à des incidents en nombre beaucoup plus limités, et qu'ils avaient été traités dans des délais plus rapides.

4. De trop nombreux chantiers restent ouverts

Comme l'a diplomatiquement exposé à vos rapporteurs une des personnalités auditionnées, **l'année 2011 marque le « point bas » de la mise en place des systèmes d'information « métier » nécessaires aux bases de défense**.

Ils devraient arriver progressivement pour arriver à maturité dans les années à venir.

a) « L'horizon glissant » du SIRH unique

Le principe même de la ligne d'horizon, c'est qu'on ne l'atteint jamais... Force est de constater qu'en la matière, « l'horizon » du déploiement du système d'information unique en ressources humaines paraît en effet particulièrement fuyant

Si la plupart des documents officiels font mention de l' « horizon 2014 » pour son déploiement, certains citent plutôt les termes : « à partir de 2014 ». Quant aux responsables informatiques du ministère entendus par vos rapporteurs ils ont plutôt fait état de « l'horizon 2015 ».

D'ici là, 5 SIRH différents seront toujours mis en œuvre au sein du ministère de la défense:

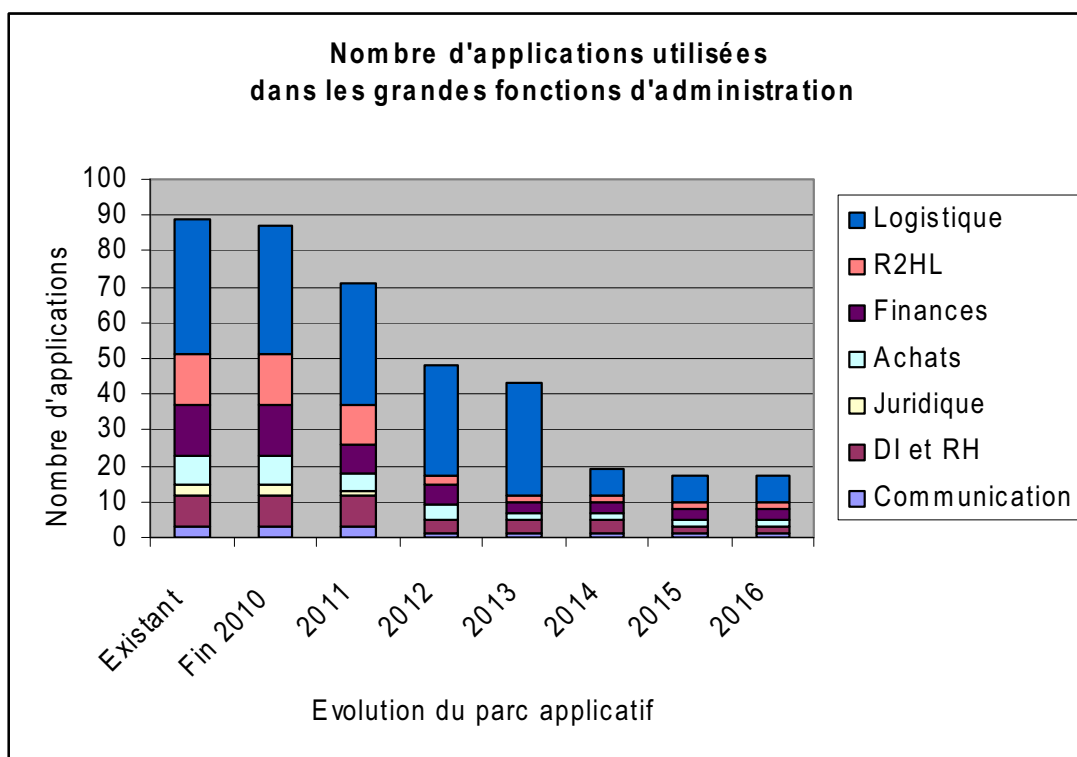
- ALLIANCE pour le personnel civil et le personnel militaire de la DGA et du CGA ;
- CONCERTO pour l'armée de terre ;
- ARHMONIE pour le service de santé des armées ;
- RHAPSODIE pour la marine nationale ;
- ORCHESTRA pour l'armée de l'air.

b) L'exemple des systèmes d'information utilisés dans les fonctions financières

Les rationalisations restant à effectuer en matière de systèmes d'information sont importantes dans le **domaine financier**. En effet, le démarrage de cette convergence a été rendu possible par la fusion des commissariats. Le commissariat central des armées utilise aujourd'hui, pour ses différentes missions (logistique, finances, achats, domaine juridique), près de **89 applications** informatiques différentes, parfois pour les mêmes métiers. Cette dispersion, source de coûts, est surtout un obstacle à la rationalisation des procédures.

C'est pourquoi un « schéma directeur informatique » a été élaboré, visant une réduction progressive vers **une vingtaine d'applications seulement**.

Ainsi pour le soutien de l'homme et la logistique, dans le domaine des achats ou le domaine juridique, la cible est d'arriver à **une seule application unique** à compter, suivant les cas, de 2014 ou 2015, soit à partir de la meilleure application existante actuellement, soit, le plus souvent, par développement de nouvelles applications.



Source : commissariat central des armées

Domaine	Applications	2012	2013	2014	2015 et au-delà
Logistique du soutien de l'homme, matériels communs	SIL terre	2012-2014			
	SIL marine	2012-2014			
	SIL air	2012-2014			
	Epilog	2013-2015			
	OPALL	2014-2016			
	ARES	2015-2017			
Restauration hôtellerie loisirs	SIGMESS	2012-2013			
	LEGRECO	2012-2013			
	SICASTAR	2012-2013			
	SIGMESS NG	2012-2013			
Finances	CHORUS	2012-2015			
Achats publics	SCAchats	2012-2014			
	SI ACHATS	2015-2017			
Juridique	SUDOCO	2012-2013			
	MASC	2012-2013			
	GESSICA	2012-2013			
	SUDOCO II	2012-2013			
Droits individuels	SI gendarmerie	2012-2014			
	SI marine	2012-2013			
	SI air	2012-2013			
	LOUVOIS	2012-2015			
	FD@LIGNE	2012-2015			
			2013-2015		

F. FAUT-IL EXTERNALISER D'AVANTAGE LE SOUTIEN ?

Cette question, relativement indépendante de celle des bases de défense stricto sensu, a souvent été soulevée lors des visites de terrain effectuées, dans la mesure où les externalisations potentielles concernent largement le domaine du soutien. L'externalisation des fonctions de soutien pourrait affecter le **périmètre des missions que doivent assurer en propre les bases de défense**.

Dans la lignée des travaux de la RGPP, la loi de programmation militaire avait prévu que le recentrage sur l'opérationnel s'accompagne de vagues d'externalisation dans le soutien :

Loi de programmation militaire, rapport annexé :

« L'ambition de la réforme de la fonction « achats » est de permettre de bénéficier d'un service au moins équivalent à moindre coût (...). Les services tels que l'habillement, la restauration ou les infrastructures feront l'objet d'externalisations qui permettront de réaliser des économies en bénéficiant de la performance économique des prestataires externes. La qualité des services sera ainsi améliorée tandis que les armées et les personnels civils se consacreront à leur cœur de métier. »

Dans un premier temps, c'est donc très résolument que le ministère de la défense s'est engagé sur la voie des externalisations.

A cette approche volontariste s'est désormais substituée une démarche plus nuancée et pragmatique, ce dont vos rapporteurs se félicitent. Car ce sujet, qui est devenu une pomme de discorde entre syndicats et administration, est le lieu d'un véritable paradoxe : il n'y a jamais eu aussi peu d'externalisations que depuis qu'elles sont devenues un âpre enjeu de débat !

Vos rapporteurs ont le sentiment que cette pratique, ancienne, désormais très encadrée, restera marginale. Son principal apport sera peut-être d'avoir introduit une analyse systématique et très fouillée sur les coûts et l'organisation des fonctions considérées, qui est certainement un levier de modernisation très fort pour des missions qui resteront probablement, pour l'essentiel, exercées en régie.

1. Une portée réelle limitée qui contraste avec son enjeu émotionnel

a) Un mouvement engagé bien avant la RGPP

Suivant la définition donnée par la Cour des Comptes¹, et qui résume bien le but de ces opérations, l'externalisation vise, dans le secteur public, à confier à des sociétés spécialisées des tâches exécutées jusque là en interne, afin de permettre le **recentrage des activités sur les missions dites de « cœur**

¹ Rapport public annuel 2011 : « Un premier bilan des externalisations au ministère de la Défense »

de métier » et d'obtenir un service de qualité identique à un coût inférieur.

La nécessité de déléguer à des opérateurs privés les tâches ne relevant pas du « cœur de métier » militaire, qui existait depuis des temps immémoriaux, s'est imposée avec le passage à une armée professionnelle, décidée en 1996. Cette nécessité a été réaffirmée avec la décision de réduire les effectifs du ministère de la défense de 54 000 postes d'ici à 2014.

Lors de leurs visites de terrain, vos rapporteurs ont été frappés par la disproportion entre le **faible nombre d'externalisations** et leur **fort impact psychologique pour les personnels**, preuve, sans doute, que la question a pu être posée en termes un peu trop dogmatiques.

Une pratique ancienne

Mode de gestion très ancien dans les armées, l'externalisation n'est pas née avec la réforme de 2008, même si les montants en jeu ont augmenté, d'ailleurs plutôt depuis le milieu des années 2000 que depuis 2008.

Tradition séculaire, l'achat externe de prestations autrefois assurées en régie a augmenté sous l'effet de la suspension de la conscription, pour assurer les tâches dites « ancillaires » qui étaient auparavant assurées par les appelés, mais aussi sous l'effet des différents plans de modernisation du ministère de la défense. A partir de 1997, des contrats sont conclus, le plus souvent localement, avec des prestataires extérieurs.

Le mouvement s'accélère dans les années 2000 avec les premières réflexions sur la modernisation du ministère. C'est d'ailleurs en 2006, avant la mise en place de la réforme de 2008, qu'est décidée l'externalisation qui a concerné le plus grand nombre de personnels, celle des 20 000 véhicules de la gamme civile.

Les principales externalisations sont antérieures ou extérieures à la RGPP : véhicules de la gamme commerciale ; renouvellement de la flotte et simulateurs pour la formation des pilotes d'hélicoptères à Dax ; affrètements aériens avec ou sans pilotes, déploiement des réseaux de desserte de l'armée de l'air ; cession d'usufruit des satellites de communication militaires, transport stratégique maritime par navires rouliers.....

Une partie des externalisations concerne d'ailleurs le maintien en condition opérationnelle (MCO) du matériel et les opérations extérieures. D'ailleurs, dans son rapport de février 2011, la Cour des Comptes observe que si on neutralise les externalisations liées aux MCO et aux opérations extérieures, les dépenses d'externalisation peuvent être évaluées à 951 millions d'euros en 2008, soit une croissance de 15% en 15 ans.

b) Un « chiffon rouge » social

La mission RGPP avait identifié, dans le cadre de 15 projets fonctionnels, un « volant » de **16 000 postes externalisables**. Ce chiffre, dont les différents représentants du ministère de la défense ont affirmé **qu'il ne constituait pas –et n'avait à leur sens jamais constitué– un objectif pour les ministres successifs**, a largement servi de « **chiffon rouge** » sur le **plan social**. Il est encore fréquemment cité, en particulier par les organisations syndicales du personnel civil.

Le potentiel d'externalisation recensé par la RGPP

Projet	Effectifs potentiels (audit RGPP)
RHL suite	8000
Infrastructures	2200
Bureautique/SIC DIRISI	Non estimé
Armement	1250
MCO terrestre	1200
MCO aéronautique	750
Formation	838
Habillement	400
Transport surface	396
Protection	250
Expérimentation FM Creil	na
Entraînement	39
SEA	20
SSA	10

Source : Cour des Comptes (2011)

Ce chiffre a cristallisé les oppositions, du fait de l'ambiguïté initiale de son articulation avec les 54.000 suppressions de postes : s'agissait-il d'une « couche » supplémentaire de restrictions ?

L'externalisation a dès lors été perçue par les syndicats comme une machine à détruire de l'emploi public.

En outre, parallèlement, des craintes se faisaient jour, en partie sous l'effet des travaux d'analyse du ministère et de la Cour des Comptes, que les économies attendues ne soient pas au rendez-vous et que, mal maîtrisé, le processus ne vienne fragiliser le « cœur de métier » de la défense, par ailleurs difficile à définir.

En définitive, l'approche est aujourd'hui beaucoup plus nuancée. En témoigne la réponse transmise par le ministère à vos rapporteurs sur ce sujet, qui est très claire : « ***Il n'existe pas d'objectif global de réduction d'effectifs lié à des externalisations dans la conduite de la réforme du ministère. Il s'agit d'un moyen au service de cette réforme.*** ».

c) Des réalisations jusqu'alors assez limitées

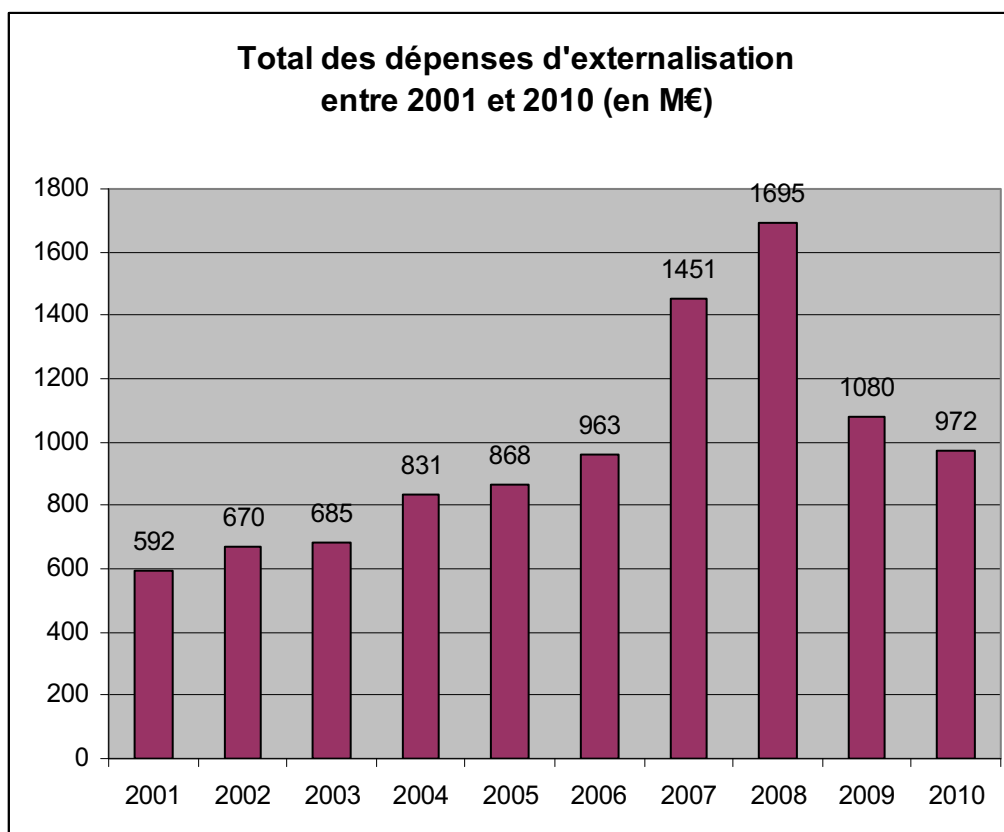
De fait, les réalisations sont finalement, aujourd'hui, assez limitées. D'après le dernier recensement annuel¹ effectué par le Secrétariat général pour l'administration, la part des externalisations dans le budget de la défense (hors pensions) **ne dépasse pas 3%** :

¹ Note en date du 22 décembre 2011, « Synthèse des externalisations du MINDAC en 2010 », externalisations portant sur l'année 2010

Part des externalisations dans le budget de la défense (hors pensions)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2%	3%	3%	3%	3%	3%	5%	6%	3%	3%

(Hors SIMMAD pour les années 2009 et 2010)



Source : SGA. Chiffres hors SIMMAD pour 2009 et 2010

d) Une méthodologie peu à peu consolidée

(1) Des critères de choix désormais bien établis

Depuis quelques années, le ministre de la défense a fixé **quatre conditions** strictes aux externalisations, pour lesquelles il est désormais seul décisionnaire :

- ne pas affecter la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles,

- permettre, de manière pérenne, des gains économiques significatifs pour l'État et le ministère, évalués avec une méthode rigoureuse, prenant en compte les coûts complets des scénarios étudiés : régie, régie rationalisée et externalisation,

- préserver les intérêts des personnels, notamment au travers des conditions de reclassement,

- éviter la création de positions dominantes chez les fournisseurs et préserver les possibilités d'accès des PME à la commande publique.

Du point de vue de la **capacité opérationnelle**, les risques sont ceux de la perte de compétence pour les missions externalisées, très difficiles à réinternaliser. La notion de cœur de métier, par essence non externalisable, est difficile à définir avec précision. Si la restauration en général ne relève pas forcément du cœur de métier de la défense, c'est le cas de la restauration sur les théâtres d'opération, ce qui nécessite de conserver un volant suffisant de cuisiniers militaires projetables. C'est le sens de la notion de « socle » de compétences qui doivent être conservés en interne.

À noter que sur le plan des **gains économiques attendus**, deux facteurs viennent mécaniquement diminuer les avantages qu'on peut attendre de l'externalisation : tout d'abord **l'acquittement de la TVA**, qui ne frappe pas, par construction, les activités menées en régie, et ensuite le fait que la mise à disposition de longue durée relevant de la loi du 3 août 2009 et du décret du 21 septembre 2010, dite « MALD », **a un coût pour le ministère de la Défense**. L'agent mis à disposition, sur la base du volontariat, et qui dispose d'un droit au retour, voit sa rémunération maintenue, une convention entre le ministère de la Défense et l'employeur fixant le montant du différentiel remboursé, qui reste à charge du ministère. En outre, les gains doivent être mesurés dans la durée : au-delà du prix d'appel lors d'un premier marché, il existe un risque de renchérissement lors du renouvellement, lorsque la compétence est perdue, a fortiori quand le marché est peu concurrentiel

Du point de vue de l'objectif de **préservation de l'intérêt des personnels civils et militaires**, des dispositions protectrices du statut des personnels ont été mises en place. Deux dispositifs statutaires sont prévus : la mise à la disposition, dispositif d'ores et déjà opérationnel, et le détachement, dispositif en cours de mise en place. Tous les deux s'appuient sur trois principes : le **volontariat**, le maintien du statut d'agent **public**, le droit au **retour**. Quant aux agents qui ne sont pas mis à la disposition ou détachés chez le prestataire, ils font l'objet d'un reclassement au sein du ministère et bénéficient de l'ensemble des mesures d'accompagnement social des restructurations du ministère de la défense prévus par le PAR. Les militaires sont affectés sur un autre emploi de leur grade.

Dans le cadre de la mise à la disposition (MALD1), les personnels civils et militaires qui le souhaitent sont mis à la disposition du prestataire, sous réserve du volume et des caractéristiques de postes créés par celui-ci. Les agents continuent à exercer les mêmes fonctions, sur les mêmes postes et dans les mêmes lieux que ceux qu'ils occupaient dans le cadre de l'activité en régie. Dans cette position, les agents conservent leur statut et restent rémunérés par l'État en application des règles qui les régissent. Le prestataire rembourse au ministère de la défense un montant qui est fixé dans le contrat, calculé sur la base de ce qu'il aurait versé en termes de salaires et charges à ses propres employés.

¹ Article 43 de la loi mobilité et parcours professionnels (LMPP) du 3 août 2009 – décret d'application du 21 septembre 2010

En pratique, 55 volontaires ont, pour la première fois, bénéficié de ce dispositif au titre du projet RHL1 (Restauration, Hôtellerie, Loisirs), dont 38 militaires, dont 3 de carrière et 17 personnels civils. Depuis, plusieurs personnels (11) ont été recrutés par les prestataires, deux ont demandé un détachement, deux ont quitté l'institution et le droit à retour a été utilisé à 5 reprises. Au 1er mai 2012, le dispositif bénéficie à 35 personnels, dont 19 militaires et 16 civils.

S'agissant du projet "multiservices" de la base de Creil, au démarrage du contrat 23 militaires, dont 3 de carrière, se sont portés volontaires pour une mise à la disposition. Depuis, trois d'entre eux ont été recrutés par le prestataire, trois ont demandé à utiliser leur droit à retour et trois ont quitté l'institution.

Dans le cadre du détachement, les agents auront la possibilité, s'ils le souhaitent, de bénéficier d'une intégration au sein de l'entreprise prestataire. Ils signeront alors un contrat de travail avec le prestataire, sans pour autant perdre leur statut d'agent public, et seront rémunérés par l'entreprise. Le statut du détachement peut intéresser les personnels dès lors que la rémunération chez le prestataire, proposée via un contrat de travail de droit privé est plus élevée, ou pour poursuivre au sein de celui-ci, et après une première phase de mise à la disposition, un nouveau parcours professionnel.

Au terme du contrat liant l'administration au prestataire, les agents transférés sont réintégrés au sein du ministère de la défense. Si le contrat est renouvelé, ils ont à nouveau la possibilité de faire acte de volontariat pour exercer leur activité chez le prestataire. Les agents ont, en tout état de cause la possibilité de demander à tout moment, dès lors que le terme du contrat liant l'administration au prestataire n'est pas atteint, de revenir au ministère de la défense pour y occuper un nouvel emploi.

Enfin, **l'accès des PME à la commande publique** est une préoccupation que partagent vos deux rapporteurs, déjà développée ci-dessus. Même si, par définition, les externalisations concernent des activités autrefois exercées en régie et sont donc des marchés nouveaux pour les prestataires, il ne faudrait pas que la trop grande concentration de ces marchés ne conduise à un effet d'éviction pour les PME.

(2) Une décision maîtrisée de bout en bout par le ministre, qui associe les personnels

Le projet d'instruction décrivant le processus ministériel de préparation et de conduite des projets d'externalisation, dont vos rapporteurs ont eu communication, prévoit un processus sérieusement étayé, en 5 phases successives (réflexions amont, analyse préliminaire, évaluation préalable, consultation du marché et évaluation finale, mise en œuvre).

Dans ce schéma, le ministre de la défense a souhaité prendre à son niveau **toute décision de franchissement d'une étape critique** (fin de l'étude préalable, avant la consultation des entreprises ; décision définitive d'engager ou pas l'externalisation, au regard de l'évaluation finale, avec les offres des entreprises).

Techniquement, le ministère de la défense est désormais outillé pour mener une évaluation économique et sociale approfondie, qu'elle soit préalable ou finale, grâce à la mise en place d'une mission spécifique qui a développé une méthodologie sérieuse. La mission achats intervient afin

d'assurer une bonne connaissance des marchés, des prestations des entreprises et des prix, et mener des études de *benchmarking* ou parangonnage.

Un dispositif d'information de l'ensemble des personnels, civils comme militaires concernés par le projet analysé, est prévu tout au long du processus. Une concertation avec les fédérations syndicales a été mise en place. Les représentants du ministère de la défense auditionnés par vos rapporteurs ont insisté sur **l'association des syndicats à la démarche**, par le biais d'une information préalable, tant lors du lancement des études qu'au moment de la présentation des résultats. Les représentants des organisations professionnelles entendues par votre commission, ne partagent pas ce sentiment ; certaines estiment que, si elles sont informées, elles ne sont pas réellement écoutées.

(3) L'introduction d'une alternative : la « régie rationalisée »

En parallèle de la définition des quatre critères pour examiner toute décision d'externalisation, et du renforcement de la capacité d'expertise du ministère, le ministre de la défense a demandé que l'évaluation économique et sociale comporte l'analyse comparée systématique et objective de deux scénarios : le recours à des prestations externalisées, d'une part, et d'autre part, un maintien de la régie, mais rationalisée en profondeur. C'est ce qu'on appelle la « régie rationalisée ».

De la sorte, la décision finale porte sur un scénario d'optimisation, qui sera soit le recours à des prestations externes, soit une transformation en profondeur du fonctionnement en régie. L'externalisation n'est qu'une des deux options dans le choix ministériel.

Ainsi par exemple, l'expérimentation du projet d'amélioration des fonctions de restauration (restauration hôtellerie loisirs, ou RHL) comporte clairement deux volets : l'externalisation et la régie rationalisée.

L'expérimentation de la régie rationalisée en parallèle de l'externalisation : l'exemple de la restauration (RHL)

Le projet RHL comprend une phase d'expérimentation, dénommée RHL-1, qui porte sur huit sites¹ qui représentent une activité de près de deux millions de repas par an, et qui concerne 356 personnels dont 152 civils de la défense. Son périmètre fonctionnel recouvre principalement la fonction restauration (11 restaurants et 300 personnels de soutien) et à titre secondaire les fonctions hôtellerie et loisirs (55 personnels concernés). L'opération RHL-1 a donné lieu à la notification d'un marché alloti le 21 décembre 2010 pour une entrée en vigueur à compter du 10 janvier 2011. Les gains annuels attendus sont de 18% par rapport au mode de fonctionnement en régie.

¹ Ecole des troupes aéroportées à Pau, Ecole Nationale des sous-officiers d'active à St Maixent, Cercles de garnison de Bordeaux et Lyon, GAM-STAT de Valence, Centre de commandant Mille à Houilles, Ecole des pupilles de l'air à Grenoble et EETAA 722 à Saintes.

Par ailleurs, une expérimentation portant sur la rationalisation de la régie de la fonction RHL, dénommée RHL-RR, a été engagée sur 5 autres sites (439 postes). Les résultats de l'évaluation préalable, et leur comparaison à ceux obtenus au titre de l'opération RHL-1 ont été présentés aux organisations syndicales. La mise en œuvre du projet RHL-RR est programmée à partir du mois d'octobre 2011.

(4) Un levier pour la rationalisation : l'exemple de l'harmonisation des effets vestimentaires

Même si c'est pour y renoncer *in fine*, le fait d'envisager l'externalisation conduit ainsi à une optimisation des fonctions considérées. Assez logiquement, l'externalisation amène à organiser les fonctions en faisant davantage abstraction de l'historique pour être davantage axé sur la maîtrise des coûts et à importer les meilleures pratiques professionnelles.

Les travaux préalables au projet d'externalisation de l'habillement (projet en cours) ont ainsi été l'occasion d'un important travail d'harmonisation des tenues entre armées, qui touche l'ensemble des effets :

- effets « identitaires », dans la mesure où cela ne remet pas en cause l'identité des armées ;

- effets « spécialisés » et de combat, lorsque les conditions d'emploi sont similaires.

Un **catalogue unique des effets d'habillement** a été réalisé. Constitué sur la base de 20 dotations types regroupant l'ensemble des articles utilisés, ce catalogue est le référentiel unique interarmées pour les travaux de programmation et d'acquisition des effets et articles d'habillement. Un millier d'articles sont référencés. Plus de 50% sont communs au moins à 2 armées. L'harmonisation peut également se traduire par l'emploi de variantes, sur une même base de documents techniques, variantes qui amènent à satisfaire un besoin utilisateur par un produit approchant un article existant.

EXEMPLE DE FAMILLES DE PRODUITS FAISANT L'OBJET D'UNE HARMONISATION :

- les effets de combat dont certains effets de FELIN ;
- certains effets de la tenue de sortie (pantalons, jupe, veste, manteau, casquette, tricorne), chaque armée gardant son coloris ;
- certains effets de service courant (blouson demi-saison, parka d'uniforme, chemises, chaussures) ;
- effets de vol (blouson de vol tissu, tenue de vol équipages forces spéciales) ;
- sous-vêtements « concept multicouches » ;
- certains effets des forces spéciales (démarche en cours).

De même, les **marchés groupés** se sont développés. La planification 2012 pour l'approvisionnement des effets prévoit la passation d'un total d'environ 67 marchés dont 46% sont des marchés interarmées et 54% des marchés spécifiques à une seule armée.

Enfin, les études réalisées sur l'externalisation amènent à s'attaquer au problème de la réduction des **stocks** bien trop volumineux et coûteux, habitudes héritées du temps de la conscription.

En matière de marchés, d'harmonisation des tenues, et de gestion des stocks, des actions de modernisation et de simplification sont en cours ; elles ont été et seront sources d'économies.

Il est certain que la perspective d'une éventuelle externalisation est un levier de rationalisation : favorisant la comparaison et la diffusion des meilleures pratiques, la remise en cause des méthodes existantes pour rechercher la meilleure efficacité et le meilleur coût est en soi un gain.

2. Des décisions récentes marquées au sceau du pragmatisme

La revue des décisions récentes montre bien que l'approche menée est désormais plus pragmatique. S'appuyant sur un bilan qui a pu dans certains cas se montrer positif, certaines externalisations ont été décidées, tandis que d'autres ont été abandonnées.

a) Une externalisation qui a pu se montrer utile dans plusieurs cas

Il faut oser le dire : les externalisations ont pu s'avérer utiles dans certains cas pour moderniser une fonction ou en diminuer le coût.

Trois exemples sont fréquemment cités :

- le renouvellement de la flotte et simulateurs pour la formation des pilotes d'hélicoptères à Dax (réduction des emplois en régie de 87%, réduction du coût annuel de 19%) ;

- la maintenance des avions de la base-école de Cognac (réduction des emplois en régie de 58%, réduction du coût annuel de 21%). D'après les chiffres communiqués en audition à vos rapporteurs, le coût de l'heure de vol serait ainsi passé de 2 728€ à 2 019 € ;

- les véhicules de la gamme commerciale (20.120 véhicules, réduction des emplois en régie de 800 ETP, soit 71%, réduction du coût annuel de 19 M€ soit 22%¹) ;

Sur ce dernier exemple, certains mettent en avant, sur le terrain, le fait que le ministère s'apprêterait à prendre une option différente pour mettre en cause la décision initiale (prise avant RGPP) d'externaliser les véhicules « blancs ».

Vos rapporteurs, qui ont eu communication de l'analyse économique détaillée du projet, jugent que cet argument n'est pas recevable : l'externalisation a clairement permis de rationaliser la fonction (ne serait-ce que de compter les véhicules et d'en connaître l'utilisation !), de rajeunir le

¹ Source : SGA

parc et de faire des économies. Si aujourd'hui le ministère peut envisager un autre mode d'organisation (l'exercice de son option d'achat, d'ailleurs prévue au contrat initial) c'est justement parce qu'il a plus de visibilité, sans doute grâce à l'étape « externalisation », sur son parc.

Certes, comme l'a fait observer la Cour des comptes dans sa communication sur « *Le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense*¹ » certaines de ces économies –ayant trait notamment au rajeunissement du parc- auraient pu être réalisées dans le cadre d'une rationalisation de la régie ; toutefois la Cour a estimé que le bilan de l'externalisation restait positif par rapport à une régie rationalisée.

Bilan de l'externalisation de la gamme de véhicules commerciaux :

- situation initiale : 21 269 véhicules, 80 000 km au compteur en moyenne, cout annuel 76 M€ ;

- avec l'externalisation : 19 511 véhicules neufs (-8.27%), 19,1M€ d'économies (-22,5%), augmentation de la disponibilité des véhicules, réduction de 20% des rejets de Co2.

Source : SGA, direction des Affaires financières

b) Un maintien en régie préférable dans d'autres cas

Dans les mois passés, le ministère de la défense a été amené à abandonner l'idée d'externaliser certaines fonctions.

Concernant le projet d'externalisation de la fonction **Transport de surface interarmées (TSIA)**, les résultats de l'évaluation économique et sociale préalable ont montré que le recours à l'externalisation ne présentait pas d'avantage économique comparativement au scénario de rationalisation de la régie.

De même, à la suite des résultats de l'évaluation économique et sociale, le ministre de la défense a décidé, en décembre 2011, d'écarter l'externalisation et de retenir la régie rationalisée pour le projet **d'étude relative à l'externalisation de la bureautique (ERABLE)**.

Sur le plan économique, les gains globaux étaient estimés à 24% pour la régie rationalisée et à 23% pour l'externalisation. Les réductions de postes s'élevaient à 461 pour la régie rationalisée mais à une fourchette comprise entre 935 et 1113, suivant les scénarios, pour l'externalisation.

Pour ce projet d'externalisation, le maintien en régie rationalisée a été préféré, au regard des critères d'évaluation du ministère, et notamment de celui de la « sensibilité ressources humaines ».

Il faut dire que le scénario de rationalisation comporte de nombreux changements d'organisation, avec un recours accru à la sous-traitance pour la

¹ *Communication à la commission des Finances de l'Assemblée nationale*

livraison et l'installation des postes et surtout une « optimisation » du soutien à l'utilisateur avec une forte augmentation de la proportion d'incidents résolus à distance (70%), à partir de centres nationaux.

c) Une expérience scrutée à la loupe : la fourniture « multi services » en base de défense

Le marché "multiservices" de la base de défense de Creil a été notifié le 26 août 2011, pour un montant annuel d'environ 7 millions d'euros. Les principales fonctions couvertes sont : la restauration, le nettoyage des locaux les espaces verts, la fonction transports, la conciergerie, la déchetterie...

Ce projet expérimental vise à déterminer si le **regroupement de différentes prestations** offertes par la base de défense sous la responsabilité d'un **prestataire unique** permet de dégager des économies significatives.

Un retour d'expérience intégrant un premier bilan économique est prévu à l'issue des douze premiers mois d'exécution. Même s'ils manquent encore de recul pour en juger définitivement, dans la mesure où l'appréciation est portée sur des prestations qui ont débuté en octobre 2011, **vos rapporteurs ont néanmoins cherché à savoir si cette expérimentation produisait les effets attendus.**

Pour ce faire ils ont interrogé le service central du commissariat des armées et les personnes en charge de l'externalisation au ministère de la défense, qui ont dressé quelques pistes.

(1) La difficulté à établir un premier bilan économique¹

Pour ce marché qui a souffert de certains aléas avant sa mise en place, les gains espérés sont **de 16 % par rapport à la régie optimisée.**

La base d'évaluation des gains est la suivante :

- coût complet des prestations opérées par la base de défense sur le périmètre = 10,0 M€/an, soit 30.0 M€ sur 3 ans ;

- coût estimé pour le prestataire (déduction des repas hors service facturés au forfait) = 8,0 M€ sur la 1^{ère} année + 14.7 M€ sur les 2 années suivantes, auquel il faut rajouter le coût de la cellule pilotage du contrat, estimée à 0.63 M€ sur 3 ans, pour un total général de 23.3 M€. Il en résulte un gain apparent d'environ 22 % ;

- en enlevant les gains qui auraient été obtenus en régie rationalisée (l'effectif du mess est passé de 95 à 55 personnels entre l'évaluation initiale et la mise en œuvre du contrat), le coût de la régie optimisée se situerait dans ce cas à environ 27,8 M€ sur 3 ans, à comparer aux 23.3 M€ de l'externalisation, soit un gain d'environ 16 %.

¹ Source : entretien avec le service central du commissariat

Cette estimation reste bien sûr à consolider au regard des premières factures, des éventuels changements de périmètres ou encore du mode de régie qui pourrait être défini comme optimal.

Il est très difficile d'établir une évaluation économique fiable et significative, pour l'instant dans la mesure où le marché a débuté par une **longue phase de transition**. Les prestations ont en effet été prises en charge au fur et à mesure de l'extinction des marchés en cours. De plus, les premières factures ne seraient **pas encore totalement établies**, preuve de la difficulté à quantifier précisément les prestations en particulier les prestations hors forfait.

Sur les 157 personnels (110 militaires et 47 civils) en charge de l'exécution de ces fonctions en régie, 23 seulement ont opté pour la MALD (15% des effectifs), dont 3 ont *in fine* rejoint l'institution militaire. A noter que 4 « maldés » en fin de contrat dans les armées ont intégré la société. Il reste ainsi 16 militaires sous statut MALD.

(2) Une mise en place et un fonctionnement assez lourds

Le contrat, qui a pour diverses raisons mis du temps à être mis en place, est suivi par une cellule de pilotage de quatre personnes. Il s'avère pour l'instant relativement lourd à gérer :

- des clauses du contrat nécessitent des « **efforts d'interprétation** ». Par exemple, la maintenance des équipements du mess est assurée par le prestataire et facturée au coup par coup à la base de défense, dès lors que le coût unitaire de l'opération dépasse 100 € HT. De fait, tous les devis proposés par le prestataire sont supérieurs à 100 € HT. Au-delà des difficultés liées au paramétrage des devis (la main d'œuvre est-elle comprise dans le prix, s'agit-il d'un prix unitaire ou est-il applicable à un ensemble de pièces de même famille ?), la procédure s'avère lourde car nécessitant sans cesse des allers et retours entre le prestataire et la base pour l'examen de devis, retardant de fait les réparations des matériels. C'est pourquoi il a été demandé au prestataire, en accord avec la plate forme achat finances, de reprendre l'intégralité de la prestation de maintenance des équipements, sans cette clause des 100 €, quitte à revoir sa proposition de prix ;

- la **facturation** est plus complexe qu'imaginée au départ (un seul prestataire pouvant donner lieu à une seule facture trimestrielle). En fait, le prestataire est composé de 2 groupements ayant chacun son organisation et sa propre chaîne de fonctionnement, qui émet chacun une facture. A cela s'ajoute l'ensemble des sous-traitants, qui doivent être payés mensuellement à partir du moment où le montant dû est supérieur à 600 €. En outre, les factures hors forfait doivent prendre en compte les imputations différentes liées à la diversité des demandeurs, nécessitant donc encore autant de factures différentes ;

- la **segmentation** des systèmes d'information qui résulte de l'utilisation d'une application « propriétaire » du titulaire du marché, qui vient s'ajouter à *Sillage*.

(3) Un maintien de qualité du service rendu mais des rigidités nouvelles

Les prestations sont jugées globalement satisfaisantes. Cependant, la base de défense constate une perte de **souplesse** par rapport au mode de fonctionnement en régie. A titre d'exemple, la restauration et la livraison hors créneaux des plateaux repas dans les unités opérationnelles a posé un problème. Un manque de réactivité lié notamment aux contraintes horaires a obligé la base de défense à trouver des solutions locales au profit des unités opérationnelles.

(4) Un impact plus fort en temps de « pénurie » budgétaire

Les dépenses de ce marché étant imputées sur le budget de la base de défense de Creil, la consommation des crédits de paiement alloués à la base de défense peut servir indistinctement à la couverture des factures du marché externalisé et à celles de la base dans sa globalité. Or, dans un contexte d'insuffisance de ressources (cf. ci-dessous) la contractualisation des besoins par ce marché pourrait alors impacter directement la gestion budgétaire courante de la base de défense.

De fait, la « sanctuarisation » des dépenses externalisées « rigidifient » encore un peu plus le budget des bases de défense.

(5) Un effet d'éviction des PME ?

Le risque d'éviction des PME est réel, compte tenu du large spectre de prestations incluses dans le contrat « multiservices », même si certaines peuvent se retrouver en sous-traitants de groupements candidats.

Au total, on peut se demander si l'économie réalisée (une centaine de postes et 16% d'économies sur une dépense annuelle de l'ordre de 7 millions d'euros) justifie vraiment les lourdeurs (mise en route de l'expérimentation, pilotage des relations contractuelles...) qui sont apparues.

Tirer un bilan économique complet serait prématuré ; vos rapporteurs doutent toutefois que cette expérimentation conduise à une véritable généralisation de ce type d'expériences.

3. Habillement, restauration, infrastructures: des décisions à prendre sans dogme ni sans tabou

Plusieurs projets d'externalisation sont aujourd'hui en cours d'examen, que le ministre de la défense devra trancher au mois de septembre prochain, principalement la maintenance des infrastructures, la restauration et l'habillement. Le nombre d'emplois en jeu est important, de même que les sommes concernées.

a) Le dialogue compétitif engagé pour l'habillement ne doit pas fermer l'option de la régie rationalisée optimisée

La fonction **habillement** des armées, objet d'un projet RGPP, emploie au total de l'ordre de 1 600 personnes et mobilise un budget d'achats annuels de près de 180 M€. Une étude préliminaire pour l'externalisation de cet aspect du soutien a permis de définir son périmètre. Après l'accord du ministre, le dialogue compétitif a débuté en novembre 2011 et devrait aboutir à une remise des offres finales fin 2012.

Ce projet porte sur l'approvisionnement, le stockage et la distribution des **effets non stratégiques** et concerne **869 équivalents temps plein**.

En effet, les effets à haute criticité opérationnelle en sont exclus. Seront également conservés en régie, dans tous les cas de figure, l'étude et la conception des effets. Seule la réalisation, le stockage, le transport et la distribution de certains effets serait externalisée. D'autre part, les services à la personne (écussonnage...) font partie intégrante de la fonction « habillement » au sein du ministère, ce qui est une particularité à respecter.

Périmètre du projet d'externalisation de l'habillement

	Étude et conception	Réalisation	Stockage	Transport distribution	Services à la personne
Effets à haute criticité opérationnelle (MF1)	Régie	Régie	Régie	Externalisé	Sans objet
Tenues de combat et effets métier soutien et support (MF2)	Régie + co-activité	Externalisé	Externalisé	Externalisé	Externalisé en option
Tenues de service courant, effets de sport (MF3)	Régie + co-activité	Externalisé	Externalisé	Externalisé	Externalisé en option

D'après les éléments d'information recueillis par vos rapporteurs, quatre candidats seraient toujours en lice sur les 6 initiaux. Ils ont remis leurs propositions intermédiaires. La phase 3, d'audition, aura lieu en juin-juillet et **la remise des offres finales est prévue courant septembre**.

La décision ministérielle pourra intervenir à l'issue des différents travaux d'évaluation.

Vos rapporteurs sont sensibles à l'argument **économique** suivant lequel les solutions présentées par les candidats, qui correspondent aux meilleures pratiques du secteur privé (stocks minimums, flux tendus, recours à la distribution par correspondance, systèmes d'information performants, etc...), devraient logiquement permettre de maintenir la qualité de service, à moindre coût, voire de l'améliorer dans certains cas.

Dans l'étude préalable ayant conduit à lancer le marché, les gains attendus de l'externalisation étaient estimés à 21%, ceux de la rationalisation de la régie, à 13%.

Toutefois, vos rapporteurs sont particulièrement préoccupés par **certains points de vigilance** sur lesquels ils souhaitent attirer l'attention du ministère de la défense :

- la **qualité** des produits, car les expériences menées en la matière par d'autres organismes (armée allemande...) montreraient un risque de dégradation dans ce domaine ;

- le maintien du **tissu industriel** national : une éventuelle externalisation ne doit pas conduire à accélérer ni favoriser les délocalisations ; même si en la matière il apparaît que d'ores et déjà, la fabrication textile, à l'exception de tissus de grande technicité, est réalisée hors de France, où seul l'assemblage est encore localisé, sous l'effet de la réglementation qui impose des appels d'offre européens ;

- l'impact sur les **personnels**, puisque seulement 250 personnes environ seraient conservées en mode externalisé, contre plus de 1 600 actuellement, avec, éventuellement, une problématique particulière liée aux maîtres ouvriers.

Pour toutes ces raisons, vos rapporteurs jugent indispensable que l'étude sur l'optimisation de la régie rationalisée soit menée avec le plus grand sérieux, de telle sorte qu'elle constitue une réelle alternative pour la décision ministérielle.

En particulier, compte tenu de l'intrication des chaînes logistiques, une régie rationalisée pourrait, en sus de l'habillement, étudier les conditions de délivrance des matériels de campagne et des vivres opérationnels, constituant autant de leviers d'optimisation potentiels.

La décision devra être prise sans dogme ni tabou. Il ne faut pas s'interdire de faire des économies ni d'optimiser les processus en les alignant sur les meilleures pratiques du marché, tout en pesant très soigneusement les conséquences industrielles et humaines.

b) La restauration : une expérimentation duale, des résultats proches ?

Le projet d'externalisation de la fonction restauration « **RHL** » (restauration, hôtellerie, loisirs) fait l'objet d'une expérimentation duale :

- la mise en œuvre, depuis le 11 janvier 2011, d'une externalisation dans 11 restaurants, dit projet « RHL1 ». Cette première expérimentation porte sur 3% des sites et du personnel (8 sites, 11 restaurants, 370 agents) et ne concerne que la production (le ministère conserve les charges de fluides et d'infrastructure). Lors de l'évaluation préalable, **l'économie était estimée à 18%**. Sur les 171 personnes concernées, 55 ont été mis à disposition du prestataire, sur la base du volontariat ;

- et, d'autre part, depuis novembre 2011, d'une rationalisation de la régie, ou projet « RRO », sur 5 sites, avec **une diminution de coût attendue de 7%**.

Ces deux expérimentations parallèles portent sur des périmètres comparables en termes d'effectifs (350-370) de nombre de sites (11-12), et de nombre de repas servis (2 millions de repas servis). Elles sont donc conçues comme des alternatives.

Un bilan comparatif plus complet des deux solutions doit être réalisé dans les prochains mois. Il devrait permettre d'établir un plan et un calendrier d'extension à l'ensemble de la fonction.

D'après les premiers éléments d'information recueillis par vos rapporteurs, la réalité des gains économiques reste encore à ce stade difficile à apprécier.

Toutefois, il n'est pas exclu que **les gains économiques soient sensiblement les mêmes dans un cas comme dans l'autre**, en raison des gains liés à l'organisation des tâches et à la polyvalence accrue du personnel dans la régie rationalisée, inspirées des méthodes des professionnels de la restauration.

La rationalisation se nourrit des « bonnes pratiques » du secteur privé. Réciproquement, les cahiers des charges de l'externalisation doivent mieux prendre en compte les spécificités « militaires » (repas en dehors des horaires prévus notamment...).

Dans cette activité fortement consommatrice de main d'œuvre, le levier principal porte en effet sur la masse salariale, le second sur les denrées, puisque l'investissement et le fonctionnement demeurent à la charge du ministère de la défense. Une organisation différente des tâches peut donc produire des économies significatives.

Vos rapporteurs sont soucieux qu'une éventuelle externalisation ne soit pas l'occasion d'évincer les PME locales de l'approvisionnement alimentaire, même si on peut noter que des prestataires « régionaux » ont pu répondre et obtenir des lots du marché d'externalisation « RHL1 ».

D'ailleurs, quand, pour des raisons historiques, la restauration se trouve être déjà externalisée (comme c'est le cas pour un point de restauration sur la base de défense de Metz que vos rapporteurs ont visitée), on n'observe pas de différence très significative en la matière.

La dimension « locale » peut et doit être prise en compte dans les deux cas.

En matière de restauration, il n'est pas exclu que la régie rationalisée produise des gains économiques aussi importants que l'externalisation. Dans certains cas l'externalisation peut-être utile, dans d'autres, sans doute les plus nombreux, elle porte plus d'inconvénients que d'avantages et représente un abcès de fixation inutile.

Sur ce dossier, qu'il est encore trop tôt pour évaluer de façon définitive, vos rapporteurs préconisent une approche pragmatique, dans un domaine qui est malheureusement devenu un lieu de crispation. Les décisions doivent être prises au cas par cas.

G. FAUT-IL « CIVILIANISER » DAVANTAGE LES SOUTIENS ?

1. L'objectif partagé d'une « civilianisation » du soutien...

Le livre blanc prévoyait que le recentrage des militaires sur l'opérationnel s'accompagnerait d'une montée en puissance des civils dans le soutien : « *Les personnels militaires devront se concentrer sur les missions opérationnelles, les personnels civils sur les tâches administratives et de soutien, dès lors qu'elles ne sont pas l'objet d'une externalisation.* ».

Cet objectif a conduit à une répartition des suppressions d'emplois globales à raison de 75 % sur les emplois militaires et 25 % sur les emplois civils. Par ailleurs, 75 % des suppressions portent sur les fonctions de soutien et 25 % sur les fonctions opérationnelles.

Dans les bases de défense¹, 12 303 postes sont décrits en organisation pour les personnels civils. Le taux de civilianisation est de 42,24% en 2012.

A moyen terme, les orientations cible pour 2016 font apparaître une **progression du taux de civilianisation global** passant de **42 %** en 2011 à **46 % en 2016** et une progression des emplois de responsabilité pour les civils, passant de **67 postes** en 2011 à **93** en 2013.

La répartition par catégorie est la suivante :

- une augmentation de 0,5% des postes de niveau I (+ 1 poste) ;
- une diminution de 5,6% des postes de niveau II (-59 postes) ;
- une diminution de 0,2% des postes de niveau III (-23 postes).

Interrogé sur sa politique en matière de civilianisation, le ministère de la défense a décrit les 5 axes permettant de développer l'emploi du personnel civil :

¹ Source : réponse écrite du SGA en date du 7 mars 2012

LES 5 AXES POUR DÉVELOPPER L'EMPLOI CIVIL (SOURCE : SGA)

- les travaux engagés entre les centres ministériels de gestion (CMG) et les EMSD en 2011 conduisant à l'établissement de diagnostics territoriaux d'emploi vont être poursuivis et étendus à partir des REO 2012. Une méthodologie commune aux CMG et à tous les employeurs vient d'être élaborée par la DRH-MD ; cela permettra l'élaboration de diagnostics territoriaux d'emploi dont la finalité est de rapprocher les personnels en surnombre des emplois vacants sur un bassin d'emploi. Au-delà de cet état des lieux, l'objectif est de bâtir un plan d'action contribuant à une gestion anticipée des postes ouverts et à un meilleur reclassement des personnels restructurés ou en surnombre. Ce partage d'informations devrait permettre de mieux cerner la ressource locale et les besoins en compétences des employeurs, notamment les GSBdD ;

- deuxième axe : l'identification d'environ 700 postes "stratégiques" en collaboration avec les employeurs, ce qui permettra de bâtir un plan d'encadrement et de constituer un vivier.

Afin d'organiser la mobilité sur ces postes et notamment en vue de constituer des binômes civilo-militaires, une période privilégiée de mobilité (PPM) expérimentale sur ces postes est lancée en 2012. L'objectif est de l'étendre en 2013 (PPM 2013, dès septembre 2012) et de la caler sur le calendrier des mouvements des personnels militaires ;

- troisième axe : l'élaboration (en cours) d'une directive de la DRH-MD sur l'emploi et la mobilité des personnels civils ; elle a vocation à aborder tous les problèmes pouvant se poser en terme de processus, de priorité des mobilités, de gestion et à faire connaître les dispositifs d'accompagnement de la mobilité (notamment conseil carrière) ;

- quatrième axe : l'organisation de rendez-vous mobilité ou forums de l'emploi ayant pour objectif de rapprocher l'offre et la demande, de permettre aux agents de rencontrer directement les employeurs, de s'informer et aux employeurs de faire connaître leurs besoins. Le premier forum ministériel de l'emploi a eu lieu 13 février 2012 sur le périmètre francilien (CMG de St-Germain et SPAC) et a réuni plus de 1 000 agents et plus de 20 employeurs. Cet exercice devra être dupliqué ensuite sur le périmètre des autres CMG (Toulon en juin, Metz en septembre) ;

- cinquième axe : il porte sur la systématisation du conseil de carrière aux étapes clés de la carrière (changement de grade, réussite concours ou examens professionnels, ...).

Vos rapporteurs ont pu constater sur le terrain une réelle volonté pour que la place et le nombre des personnels civils au sein des bases de défense soit en progression.

2. ... doit s'appliquer avec souplesse, en tenant compte des situations locales et des impératifs de gestion de carrière des civils comme des militaires

a) La stérilité des approches dogmatiques....

Cette question semble toutefois abordée avec un peu trop de dogmatisme, ce qui comporte un risque d'opposition entre deux catégories de personnels pourtant complémentaires.

On entend ainsi un certain nombre de jugements très définitifs sur la question, dont on peut faire le florilège :

- les civils auraient un plus long temps de travail, dans la mesure où, de par leur statut, les militaires s'entraînent, font du sport, etc... ; d'autres contestent cette argumentation, en rétorquant que les militaires sont culturellement d'une grande disponibilité ;

- les civils ne seraient pas mobiles (or beaucoup de civils ont été mutés à l'intérieur du ministère ou en interministériel ces dernières années) ;

- les civils apporteraient de la « rigidité » là où les militaires sont mutés très fréquemment, (d'autres disent aussi de la continuité, de la mémoire) ;

- les militaires sont seuls projetables en opérations, y compris dans le soutien ;

- les militaires doivent pouvoir trouver, après le temps des engagements extérieurs, une période de « respiration », en deuxième partie de carrière, dans les postes du soutien.

En particulier, vos rapporteurs n'adhèrent pas aux discours tendant à opposer les deux catégories de personnels. Chacun doit pouvoir trouver sa place, autour de l'objectif global et partagé de la civilianisation du soutien, mais sans dogme.

b) ...doit céder le pas à une application locale, souple et raisonnée.

(1) Le poids de l'histoire et la diversité des situations locales

Ce qu'on observe sur le terrain, c'est surtout une très grande diversité de situations. Certaines bases de défense ou services du soutien sont fortement civilianisés.

Ainsi, vos rapporteurs ont constaté qu'à Toulon 57% des agents du groupement de soutien sont des civils ; dont 15 cadres. Le chef du service soutiens communs, qui dirige 700 personnes, est un civil.

À Tours, le successeur de l'actuelle chef du groupement de soutien, une commissaire originaire de l'armée de l'air, sera un civil.

Dans le commissariat, la proportion de civils est de 70% contre 30% de militaires.

Ainsi donc les chiffres nationaux cachent de très fortes disparités locales.

Il ne faut pas sous-estimer le poids de l'héritage des situations issues du passé. Dans la Marine nationale, le taux de civilianisation était traditionnellement plus élevé que dans l'armée de l'air, qui avait traditionnellement plus de militaires dans le soutien, l'armée de terre se situant à mi-chemin.

Il semble normal que la situation évolue de façon non uniforme vers l'objectif commun d'une plus grande civilianisation.

(2) Les difficultés parfois rencontrées pour « armer » des postes avec des personnels civils

Vos rapporteurs ont été très attentifs aux observations des représentants syndicaux du personnel civil qui ont attiré leur attention sur la faiblesse du nombre de postes à responsabilité occupés par des civils. Le ministère a d'ailleurs présenté des objectifs d'augmentation de ces postes à responsabilité.

Pourtant ils ont pu constater sur le terrain une certaine difficulté parfois à obtenir des candidatures de personnels civils sur des postes à responsabilité, concernant par exemple des postes d'adjoint ou de chef de groupement de soutien.

H. FAUT-IL RECALIBRER LE « SOCLAGE » BUDGÉTAIRE DES BASES DE DÉFENSE ?

1. Un calibrage initial insuffisant : impasse et cavalerie budgétaires

A l'issue de leurs visites dans les bases de défense, vos rapporteurs estiment à environ 20 à 25% le montant de l'impasse budgétaire affectant les crédits du soutien par les bases de défense. Il manque, sur un budget total de 650 millions d'euros, de l'ordre de 130 millions pour boucler l'année 2012, soit un trimestre entier de dépenses.

Ils ont pu observer dans les bases trois grandes constantes : enveloppe budgétaire sous dotée, dépenses incompressibles conduisant à des économies forcées pas toujours rationnelles, exécution 2012 obérée par des reports de 2011.

Ce phénomène d'impasse budgétaire a été « camouflé » en 2011 par un certain ralentissement dans la fluidité des dépenses, consécutif aux difficultés organisationnelles et à la montée en puissance parfois laborieuse des nouveaux circuits et des nouvelles procédures, qui ont obstrué les circuits de dépense. Le manque de crédits a toutefois conduit à d'importants reports de dépenses sur 2012.

Avec la même insuffisance de crédits initiale, la gestion 2012 est forcément obérée par ces reports.

Comme l'a souligné un commandant de base de défense à vos rapporteurs, *« ce n'est pas le moteur qui est mauvais, il manque juste de carburant. »*

Il est à déplorer en outre que cette situation, en ôtant toute visibilité aux commandants de base, ne les empêche de mener à bien une

stratégie de dépense conduisant à l'optimisation de leurs moyens : ils sont de fait contraints à user d'expédients pour gérer la pénurie....

Vos rapporteurs se sont entretenus de cette situation préoccupante avec le Général Commandant interarmées du soutien (COMIAS), qui est conscient des difficultés budgétaires rencontrées par les commandants de base de défense. Une mission d'audit a été diligentée pour chiffrer précisément les besoins, à la fois pour boucler l'année 2012 et pour la loi de finances pour 2013.

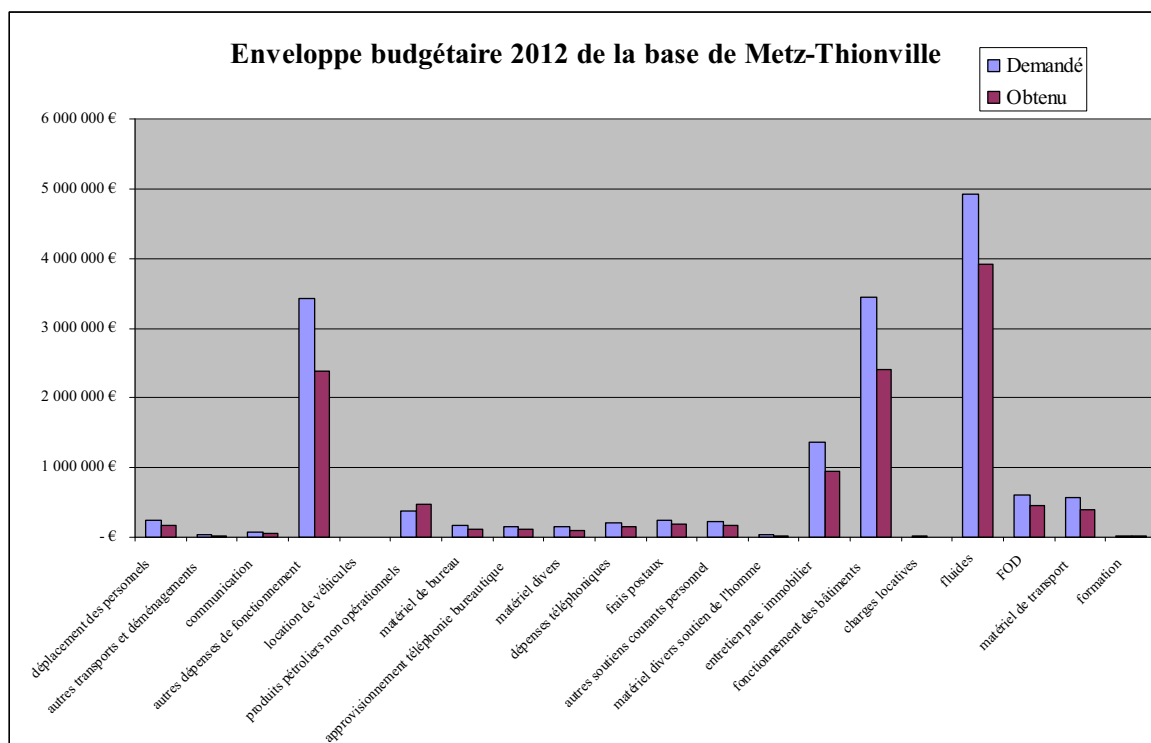
Les causes de cette insuffisance de « soclage » tiennent peut-être à une mauvaise estimation initiale des crédits qui étaient nécessaires aux unités pour assurer leur propre soutien mais aussi, peut-être, à une certaine tendance à sous-estimer les dépenses du soutien, qui s'avèrent inexorables *in fine*, pour préserver les dépenses d'investissement... Cette clé de lecture, livrée par un commandant de base de défense, est intéressante ; elle expliquerait comment cette impasse budgétaire « latente » serait désormais plus apparente, avec l'individualisation et la globalisation de ces crédits dans le nouveau budget opérationnel de programme.

2. Une situation constatée sur toutes les bases visitées

a) L'exemple de la Base de défense de Metz-Thionville

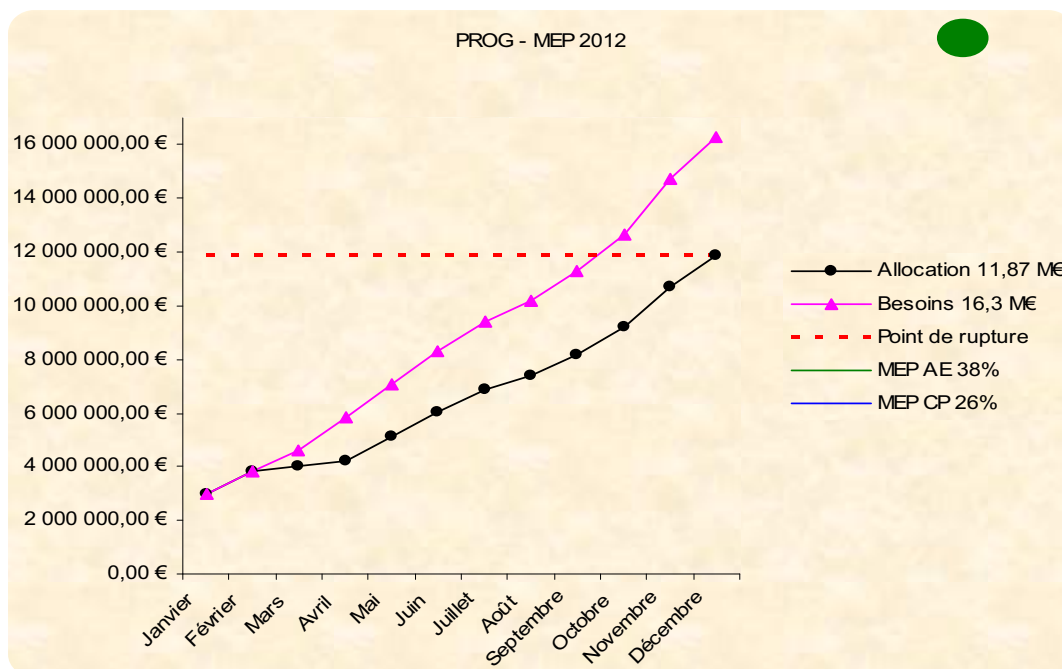
Sur la base de Metz-Thionville, la première qu'ils ont visitée, vos rapporteurs ont pu mesurer pour la première fois l'ampleur du phénomène d'impasse budgétaire qu'ils ont, par la suite, rencontré sur la totalité des quatre bases visitées.

L'équation, résumée dans les deux graphiques ci-dessous, est simple : avec des besoins 2012 estimés à 16,3 millions d'euros et un budget accordé de seulement 11,87 millions d'euros, le point de rupture budgétaire se situe en septembre, et le dernier trimestre de dépenses n'est pas couvert par la dotation accordée :



Source : base de défense de Metz-Thionville

Un point de rupture budgétaire en septembre, avec des dépenses non couvertes pour le dernier trimestre



Source : base de défense de Metz-Thionville

b) L'exemple de la base de Tours

La situation est la même à Tours, où la gestion budgétaire 2011 a montré une insuffisance des moyens budgétaires nécessaires au soutien des formations.

Initialement, l'allocation budgétaire envisagée était de **7,5 millions d'euros**, actualisée par le responsable de budget opérationnel de programme en fin de gestion à **9,4 millions d'euros**. Comparée au seuil de dépenses incompressibles (engagements contractuels sur les marchés de prestations de services externalisées pour 3,8 millions d'euros et dépenses de fluides-énergies pour 3,8 millions d'euros, soit un total de 7,6 millions d'euros), cette allocation initiale **ne permettait même pas le soutien courant** (carburant terrestre, fournitures de bureaux, location de copieurs, affranchissement, téléphone....).

Aux difficultés initiales d'identification du périmètre du soutien commun, se sont ajoutées des difficultés organisationnelles et techniques, liées à la mise en route des bases de défense au 1er janvier 2011. Ces difficultés expliquent un engagement budgétaire final de 9,4 millions d'euros, à la hauteur des moyens financiers mis en place fin novembre 2011, mais **inférieurs aux besoins réels** qui se sont finalement élevés à **10,3 millions d'euros**.

Les difficultés à assurer de façon fluide les besoins des formations, pendant la phase de montée en puissance de la base de défense, s'expliquent par les transferts de responsabilités opérées (pouvoir adjudicateur / service exécutant) entre les structures d'exécution (PFAF, ESID,...DIRISI) et de ventilation des marchés (entre structure d'achat soutien commun, structure spécialisée), ce qui a provoqué des ruptures de traitement dans les besoins.

Les délais de mise en place de procédures standardisées ont ralenti le rythme de consommation attendu lors du 1er trimestre ; ainsi la codification CHORUS des marchés, les modalités de suivi des nomenclatures CPV¹ en application du code des marchés publics, l'emploi de la régie, les modalités de recours aux procédures dérogatoires, le seuil de compétence et de délégation de signature...

Enfin, des difficultés techniques de systèmes d'information et de formation associées des opérateurs ont également minoré la capacité de traitement nominale des besoins des formations soutenues.

Malgré ces goulets d'étranglement, la dotation budgétaire 2011 n'a pas suffi à couvrir les besoins de la base de défense, ce qui a généré un **report d'engagements sur 2012** (prestations « énergie » fournies mais non engagées en raison d'insuffisance de crédits) à **hauteur de 0,9 millions d'euros**.

¹ *Common Procurement Vocabulary, vocabulaire commun pour les marchés publics de l'Union Européenne*

Cependant, le commandant de la base de défense, interrogé à ce sujet, précise qu'il n'a pas été fait de déni de soutien : « *Les charges, non budgétées ou non référencées sur les périmètres de soutien qui mettaient en cause la sécurité des personnels, des installations ou la réalisation de la mission, ont été assurées.* »

Des **mesures d'économies et de restrictions** ont été mises en œuvre pour rester dans la cible de crédits « *espérés* » de 10,3 millions d'euros (9,4 millions de budget+ 0,9 millions d'euros de demande complémentaire non obtenue), soit un effort de 9% sur un besoin réel en gestion de 11,25 millions d'euros. Ces efforts se sont traduits par **un entretien limité des infrastructures** (contrôles réglementaires et entretien curatif des installations dangereuses), par le **non-renouvellement du mobilier vétuste**, par les **restrictions d'emploi des véhicules de la gamme commerciale**, par la revue des prestations externalisés sur marchés et par l'application stricte des **périodes de chauffe**.

c) L'exemple de la base de Charleville-Mézières

Le budget exécuté en 2011 est de 1,2 million d'euros. Il est extrêmement contraint, comme on peut le lire ci-dessous :

En 2011, les principaux postes budgétaires étaient :

- le fonctionnement des bâtiments : 618 330€,
- l'entretien courant du parc immobilier : 227 460€,
- l'approvisionnement et le maintien en condition des matériels divers : 120 340€,
- les autres dépenses de fonctionnement courant : 162 780€.

Des lignes secondaires étaient approvisionnées à hauteur de quelques milliers d'euros :

- communication, documentation, relations publiques 18 000€,
- déplacement du personnel : 14 160€
- dépenses de télécommunication et frais postaux : 25 800€
- soutien courant du personnel : 26 900€
- matériels divers liés au soutien de l'homme : 13 700€

Le reliquat se répartit sur des budgets comme le maintien en condition des matériels de bureau (2 500€), réalisation et maintien en condition des matériels de transport (2 780€), approvisionnement et maintien en condition des matériels informatique (2 300€), etc.

Pour 2012, le budget demandé était de 2 060 850€, l'enveloppe obtenue est de 1 506 786€.

L'augmentation de 1,2 M€ à 2M€ entre 2011 et 2012 s'explique par le changement de périmètre du soutien. Le groupement de soutien souligne qu'il n'y a aucune inflation, bien au contraire. Par exemple, le renouvellement de

l'ameublement, l'accidentologie, les nouvelles mesures de sécurité ne faisaient pas partie de l'ancien périmètre du soutien.

Comme il a été indiqué sur place à vos rapporteurs : « **La situation à 1,5M€ est intenable pour l'année 2012.** »

d) L'exemple de la base de Nouméa

Lors de la récente mission de la commission en Nouvelle Calédonie, les sénateurs membres de la mission ont interrogé le commandant de la base de défense de Nouméa sur la situation budgétaire de la base.

Alors que les besoins initiaux évalués par la base de défense au titre de l'exercice 2012, étaient de 11,5 M€, seuls 8,5 M€ de crédits ont été alloués.

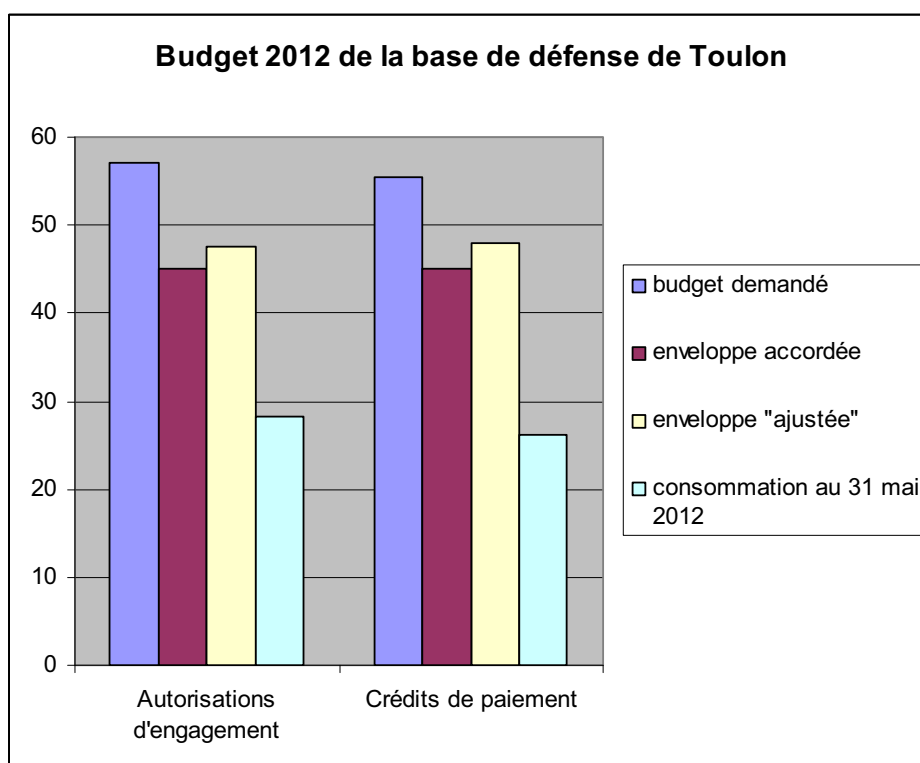
Partant de ce constat, un plan d'économies a été mis en place, visant à assurer la continuité du soutien « au mieux » :

- espacement des fréquences de nettoyage des locaux,
- espacement des fréquences d'entretien des espaces verts,
- suppression de prestations « de confort » (fontaines d'eau réfrigérées, navettes de personnel externalisées),
- contrôle et pilotage accru de certaines dépenses (climatisation, eau, téléphonie fixe et mobile),
- révision à la baisse des minima de certains marchés,
- arbitrages sur le renouvellement de l'ameublement « troupe » et « cadres mariés »,
- réduction du parc de véhicules de la gamme commerciale,
- réduction de la part consacrée à l'entretien de l'infrastructure (entretien « locatif »).

Après analyse en cours d'année suite à la prise en compte des effets de ces mesures, le besoin a été réévalué à hauteur de 9,5 M€. **Il « manque » donc toujours 1 million d'euros de crédits sur 2012.**

e) L'exemple de la base de Toulon

A Toulon comme ailleurs vos rapporteurs ont pu observer les trois grandes constantes des budgets des bases de défense : enveloppe sous dotée, dépenses incompressibles, exécution 2012 obérée par les reports 2011.



Source : Gsbdd de la base de défense de Toulon

La structure du budget limite les marges de manœuvre en gestion :

- les **dépenses obligatoires** et inéluctables représentent 72% du budget prévisionnel (57 M€) et 87% du budget actuellement alloué (47,62 M€).

- le **reste à payer** de 2011 s'élève à 4,6 M€ ;

Par ailleurs, sur les 36,7 M€ de dépenses inéluctables, 20 M€ sont consacrés aux énergies et fluides et 12 M€ sont nécessaires pour les contrats d'externalisation dont notamment 4 M€ pour l'entretien des locaux et les déchets et 4,3 M€ pour le gardiennage.

Le responsable d'unité opérationnelle n'a donc **pas de levier** à court terme sur ces dépenses dont le niveau dépend directement de l'activité (nombre de bâtiments au port base notamment), du climat (saison de chauffe) et du prix de l'énergie.

Là comme ailleurs des dépenses d'infrastructure ont dû être reportées (annulation du remplacement programmé de 6 chaudières vétustes).

Enfin, les dépenses modulables (15,7 M€) sont estimées à un niveau de **stricte suffisance** (1,3 M€ par mois) qui, rapporté à l'effectif soutenu de 24.000 personnes, représente **une dépense mensuelle par ETP de l'ordre de 55 €**.

Vos rapporteurs ne manqueront naturellement pas de faire état de cette situation préoccupante au ministre de la défense.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 11 juillet 2012, sous la présidence de M. Jean-Louis CARRÈRE, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, les membres de la commission ont entendu la communication des rapporteurs MM. Gilbert ROGER et André DULAIT. A l'issue de leur présentation, un débat s'est engagé :

M. Jean-Louis Carrère, président – Je salue la qualité de votre rapport et de vos propositions. 6,6 milliards d'économies en 6 ans, cela montre bien l'effort qui a déjà été réalisé par la défense pour le redressement des comptes publics.

M. André Vallini – Vous insistez sur les difficultés rencontrées par les villes où des unités ferment. Certaines communes rencontrent le problème inverse : ainsi à Vars, en Isère, il faut adapter les infrastructures et les équipements scolaires pour accueillir 1.300 familles supplémentaires.

M. Jeanny Lorgeoux – Il me semble utile de rétablir un minimum de capacités d'engagements financiers de la part des commandants de bases de défense, ce qui contribuerait à une meilleure animation du tissu économique local.

M. Daniel Reiner – Votre rapport me semble raisonnable : la situation n'est pas totalement satisfaisante, mais le retour en arrière est impossible. Dans cette transition inachevée, il faut avancer « au pas de l'homme ». La création des bases de défense n'a pas posé de difficultés à l'armée de l'air non plus qu'à la marine. Elle a été plus mal vécue par l'armée de terre, dont les chefs de corps ont été dépossédés d'une partie de leurs pouvoirs de « pères du régiment » disposant de la plénitude des moyens, notamment en matière de soutien, déterminant en cas de projection. C'est dans ce contexte qu'a été maintenu un échelon intermédiaire, les États-majors de soutien défense, que l'armée de terre avait suggéré pour éviter que les commandants de bases ne soient trop éloignés de l'État-major. Je pense donc qu'il nous faut tenir des propos mesurés et prudents sur leur éventuelle suppression. Nous devons accompagner psychologiquement cette réforme qui a été très profonde.

M. Jean-Louis Carrère, président – Sans vouloir préempter les débats que nous aurons cet après-midi avec le ministre de la défense, je crois que nous pourrions dire à cette heure notre commune détermination à ce que le budget de la défense ne soit pas la variable d'ajustement des comptes publics. Le ministère de la défense, votre rapport le montre amplement, a déjà largement contribué. Il faut désormais protéger l'outil de défense et nos capacités industrielles.

M. Robert del Picchia – Le bilan économique de cette réforme s'élève à 6,6 milliards d'euros en 6 ans. C'est un résultat important. Il ne faudrait pas qu'on en tire motif pour demander encore plus à la défense.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur – Je partage votre point de vue. Nous soulevons également la question dans le rapport de la cession d'emprises à l'euro symbolique dans certaines communes. Nous avons constaté dans les bases de défense une impasse budgétaire de 130 millions d'euros qui manquent pour boucler l'année 2012.

Le chiffre de 20 bases avancé par la Cour des Comptes a eu un effet dévastateur, alors qu'il faudrait au contraire conforter la réforme. Autre question importante : nous avons vu exploser le célibat géographique qui se développe en partie sous l'effet du travail des conjoints qui ne peuvent abandonner leur emploi.

Dans les bases en expansion comme à Tours, les communes sont en effet confrontées à des problèmes d'aménagement.

Pour les États-majors de soutien défense, notre propos est très nuancé. Il s'agit d'évaluer fin 2012 la meilleure solution entre leur suppression au bénéfice du renforcement de l'État-major, ou leur maintien, sur les missions expertes qui sont actuellement les leurs.

M. André Dulait, co-rapporteur – Nous estimons en effet que l'autonomie financière des commandants de bases doit être renforcée. Pour les achats de petits montants, la « carte d'achat » en cours de déploiement doit leur permettre d'irriguer le tissu économique local. Son mécanisme est développé dans le rapport écrit. Il mériterait d'être généralisé.

M. Alain Gournac – Il faut être très attentif aux enjeux humains dans la mise en œuvre de cette réforme. J'ai pu le constater sur la base de Saint-Germain en Laye l'importance du facteur humain, notamment entre les personnels civils et militaires.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur – Les personnels civils sont gérés par le centre ministériel de gestion qui est parfois très éloigné. Ils ont pu avoir un sentiment d'isolement à cause de cette réforme. Nous avons constaté sur la base de Tours qu'un civil prenait la responsabilité du groupement de soutien de la base. A l'inverse, à Toulon, le ministère de la défense rencontre des difficultés à obtenir des candidatures de personnels civils pour des postes à responsabilité.

S'agissant de l'externalisation, nous avons constaté qu'elle enlevait parfois de la souplesse. Ainsi quand les pilotes rentraient en pleine nuit de la mission Harmattan, leur repas était facturé au prix fort par le prestataire parce que « hors marché ». Une restauration en régie offre à cet égard plus de souplesse.

Le rapport est ensuite adopté à l'unanimité par la commission qui en autorise la publication.

ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS

BDD	Base de défense
CIRISI	Centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'informations
CMA	Centre médical des armées
CMG	Centre ministériel de gestion
COMBDD	Commandement de la base de défense
COMIAS	Commandement interarmées du soutien
CPCS	Centre de pilotage et de conduite du soutien
CRSD	Contrat de redynamisation de site de défense
DCSID	Direction centrale du service de l'infrastructure de la défense
DGA	Délégation générale de l'armement
DIRISI	Direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense
DRHMD	Direction des ressources humaines du ministère de la défense
EMA	Etat-major des armées
EMSD	Etat-major de soutien de défense
ESID	Etablissement du service d'infrastructure de la défense
ETP	Equivalent temps plein
FNADT	Fonds national d'aménagement du territoire
FRED	Fonds de restructuration de la défense
GSBDD	Groupement de soutien de la base de défense

MCR	Mission de coordination de la réforme
PFAF	Plateforme achats-finances
PLR	Plan local de redynamisation
RETEX	Retour d'expérience
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCA	Service du commissariat des armées
SGA	Secrétariat général pour l'administration
SSA	Service de santé des armées
USID	Unité de soutien de l'infrastructure de la défense

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1. Personnes entendues en audition au Sénat dans le cadre de la rédaction du rapport

Général Éric ROUZAUD, Commandant interarmées du soutien (COMIAS), Colonel Jean-Pierre FRITSCH, chargé de mission auprès du sous-chef d'État major « soutien »

Général de WOILLEMONT, transformation et pilotage des armées, Colonel Jean-Pierre FRITSCH, chargé de mission auprès du sous-chef d'État major « soutien », Commissaire Colonel Olivier MARCOTTE, division études, synthèse, management général, section pilotage

Général Jean-Louis VERGEZ, chef du centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS), Capitaine de Vaisseau Laurent HAVA, adjoint synthèse manœuvre future, Colonel Jean-Pierre FRITSCH, chargé de mission auprès du sous-chef d'État major « soutien »,

Contrôleur général des armées Jean-Paul BODIN, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense, Commissaire lieutenant-colonel Thomas GAUTHIER, chargé de mission auprès des directeurs, adjoints au SGA

Christophe MAISONNEUVE, directeur adjoint de cabinet du ministre de la défense, M Gérard LONGUET

Commissaire général Jean-Marc COFFIN, directeur central du commissariat des armées, commissaire général Stéphane PIAT, sous directeur synthèse

Association des maires de France : M Jean-Pierre AUBERT maire (DVG) de Barcelonnette, M Loïc BARAS, chargé de mission

M. Gilles Pierre LÉVY, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, Mme Françoise SALIOU, conseiller maître, et de M. Stéphane JOURDAN, auditeur

Général Philippe GOT, chef de la mission de coordination pour la réforme, Colonel Thierry COLLOGNAT

M Olivier VASSEROT, délégué aux restructurations du ministère de la défense

M Jacques ROUDIÈRE, directeur des ressources humaines du ministère de la défense, colonel David CRUZILLE

M. Gérard GIBOT, directeur, adjoint au Secrétaire Général pour l'administration, commissaire général RIBES, sous-directeur soutien, Service du commissariat des armées, et M. Xavier GANDIOL, responsable du pôle Externalisation de la Mission Achats.

Amiral Christian PÉNILLARD, Directeur général des systèmes d'information du ministère de la défense

2. Personnes entendues en réunion de commission (audition sur la mission « Défense » le mercredi 9 novembre 2011)

Représentants des syndicats des personnels civils de défense :

- MM. Gilles GOULM et Serge GUITARD, de la Fédération syndicaliste FO de la défense, des industries de l'armement et des secteurs assimilés ;
- M. Luc SCAPPINI et Mme Sophie MORIN de la CFDT - Fédération des établissements et arsenaux de l'État ;
- M. Alain Le CORNEC et Mme Christine MOYSE, de la Fédération des travailleurs de l'État - FNTE-CGT ;
- M. Jean-Yves PLACENTI, de l'UNSA Défense ;
- MM. Roland DENIS et Jean-Michel REY, de la Fédération CGC-Défense ;
- MM. Patrick DOUPSIS et Yves NAUDIN, de la Fédération CFTC du personnel du ministère de la défense et des établissements et structures connexes.

3. Déplacements effectués par les rapporteurs

• Metz, sur le thème : le rôle de l'EMSD ; les restructurations territoriales ; les soutiens spécialisés

- présentation de la base de défense de Metz par le colonel BLANCHON, COM BdD.

- entretien sur les restructurations territoriales :

- monsieur Éric PADIEU, délégué régional aux restructurations ;
- monsieur Jacques GRANZOTTO, chef de section au bureau stationnement infrastructure, division métiers du soutien.
- colonel Éric FLEURY, ESID de Metz .

-entretien avec les directeurs des centres de services partagés en zone de soutien de Metz :

- administrateur civil hors classe Régis DEZA, CMG (centre ministériel de gestion) ;

- médecin général Jean-Luc GUIGON, DRSSA (service de santé des armées) ;

- commissaire général Jean-Louis COUSSON, PFAF NE (plateforme achat finances) ;

- colonel Emmanuel WALGER, DIRISI (systèmes d'information) ;

- colonel Éric FLEURY, ESID (infrastructures).

- présentation de l'État major de soutien défense EMSD :

- Général Pascal PÉRAN, Gouverneur militaire de Metz, OGZS-NE ;

- général Christophe de GOUTTES, CEM ;

- colonel Pierre-Henri VAILLANT, COLAD ;

- colonel Daniel BAUMANN, chef DIV PP.

- **Tours, sur le thème : les ressources humaines dans la transformation des armées, la perception de la réforme du soutien par les unités soutenues**

- Le rôle du commandant de base, du groupement de soutien et des soutiens spécialisés:

Colonel LEBRUN, commandant de la base de défense

Lieutenant-colonel DESPRES Adjoint au commandant de la BdD

Commissaire colonel DUPARC Chef du groupement de soutien de la BdD (GSBdD)

Catherine IDEFA adjointe au chef du groupement de soutien de la BdD

Capitaine JOB Chef du service administration personnel (GSBdD)

Capitaine RAVAUX Chef du service achats finances (GSBdD)

Capitaine BERDIN Chef du service soutien vie (GSBdD)

Capitaine CORNET Chef du service des soutiens communs (GSBdD)

SA IFFLY Chef cellule coordination-pilotage

Lieutenant-colonel ALAIME Chef du détachement de soutien (DRHAT)

Lieutenant-colonel CHACHAY Chef de cabinet du directeur des ressources humaines de l'armée de terre (DRHAT)

Médecin-en-chef JOUSSELIN Médecin chef /Centre médical des armées

Capitaine TEYSSIER Adjoint au chef du centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (CIRISI)

Mr CHOQUEUX Chef de l'unité de soutien de l'infrastructure de la défense

- La perception de la réforme par les formations soutenues :

Capitaine AURENCHE Chef camp du Ruchard

Commandant BERTHELOT Chef du détachement du 12e BSMAT de Nouâtre

Major MILLET Chef du CIRFA de Tours

Lieutenant-colonel UGO Commandant du centre de détection et de contrôle de Cinq-Mars-la-Pile

- Entretien avec les syndicats représentatifs du personnel civil:

Mr LAMBERT, CFDT

Mr RENAULT, CFDT

Mr PORTIER, CGT

Mr METAY, FO

- Le regroupement à Tours des trois DRH d'armées

Colonel GROSSET, sous-direction de la formation, DRH AT

• Charleville-Mézières, sur le thème : l'organisation d'une BDD de type 1, la présence des forces sur le territoire et la participation aux missions intérieures

Colonel Olivier MERIAU, commandant de la base de défense, commandant du 3ème régiment du génie, Lieutenant-colonel Michel LALLEMAND, chef du GSBDD

• Toulon, sur le thème : les bases de type 3 (densifications et mutualisations), l'échelon intermédiaire du soutien, le soutien en opérations (soutien à l'opération Harmattan)

- Vice-amiral d'escadre Yann TAINGUY, Commandant la zone maritime Méditerranée, Préfet maritime de la Méditerranée

- commandant de la base de défense de Toulon : Contre-Amiral Denis BÉRAUD

- capitaine de frégate Christophe Triquet, division pilotage performance, CECMED/OGZS Toulon/BdD Toulon

- Noyau central GSBdD : commissaire général Lefranc, commandant du GSBdD, M. LE MOINE, administrateur civil hors classe, adjoint du commandant du GSBDD

- GSBdD/SAF/les cartes achats : M. le commissaire en chef de 1ère classe Olivier GOUDARD, chef du SAF

- GSBdD/SAP/militaires : M. le commissaire principal Thomas TADDEI, chef du SAP et Mme le lieutenant de vaisseau Jeannick LE DEUFF, adjointe au chef du SAP,

- GSBdD/SSC/bureau transport : Mme le lieutenant de vaisseau Cora-Lyne BESCOND, chef du bureau transport

- BN/SLM /transit : M. le commissaire en chef de 1ère classe Michel ETIENNE, chef du service logistique de la marine à Toulon

- ELOCA/confection des ULV : M. le commissaire en chef de 1ère classe Jérôme TREMINTIN, directeur de l'ELOCA Toulon, M. Gilles COMMARD, chef de la division vivres et M. Christian SAHM, adjoint au chef de la section vivres opérationnels,

- Visite du Pétrolier Ravitailleur /BCR « Var » : M. le capitaine de frégate Frédéric MAURON, commandant et M. le lieutenant de vaisseau Laurent REBEC, commandant en second.