

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉFENSE :
SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Par MM. Robert del PICCHIA et Gilbert ROGER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	7
INTRODUCTION	9
LES CRÉDITS DU TITRE 2.....	11
I. UN BUDGET MARQUÉ PAR L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE SECURITAIRE.....	11
A. DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS REMISES EN CAUSE	11
1. <i>L'actualisation de la programmation militaire par la loi du 28 juillet 2015</i>	<i>11</i>
2. <i>Les conséquences des attentats du 13 novembre 2015 et de la menace sur le territoire national.....</i>	<i>13</i>
B. LES ÉVOLUTIONS D'EFFECTIFS PRÉVUES PAR LE PLF POUR 2016.....	14
1. <i>Une création nette de 2 300 ETP prévue pour 2016.....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'évolution du plafond d'emplois en 2016</i>	<i>15</i>
C. UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION POUR 2016	17
1. <i>Une progression des dépenses dites de « socle »</i>	<i>18</i>
2. <i>Une augmentation des dépenses « hors socle ».....</i>	<i>19</i>
3. <i>La hausse des dépenses de pensions</i>	<i>20</i>
4. <i>Une augmentation des crédits consacrés aux missions intérieures</i>	<i>21</i>
5. <i>Une stabilité de l'enveloppe destinée au surcoût OPEX</i>	<i>22</i>
II. UNE « MANŒUVRE RH » QUI SE POURSUIT	22
A. RELEVER LE DÉFI DU RECRUTEMENT.....	22
B. CONFORTER LA MANŒUVRE DES DÉPARTS.....	24
1. <i>Les incitations financières au départ</i>	<i>24</i>
2. <i>Les autres mesures d'incitation au départ (personnel militaire)</i>	<i>25</i>
C. SOUTENIR LA POLITIQUE DE RECONVERSION	26
1. <i>Le chômage des personnels militaires</i>	<i>27</i>
2. <i>L'encouragement au reclassement dans les fonctions publiques</i>	<i>29</i>
D. LA POLITIQUE DE RÉÉQUILIBRAGE PERSONNEL CIVIL/PERSONNEL MILITAIRE	32
E. UN OBJECTIF DE DÉPYRAMIDAGE MAINTENU MAIS ADAPTÉ.....	34
III. UNE ANNÉE 2015 MARQUÉE PAR LE LANCEMENT D'IMPORTANTES CHANTIERS.....	35
A. LES RÉSERVES.....	35
1. <i>La réserve opérationnelle.....</i>	<i>35</i>
2. <i>La réserve citoyenne.....</i>	<i>38</i>

B. LE SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE	39
C. LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES NATIONALES DE MILITAIRES (APNM)	42
LES CRÉDITS HORS TITRE 2	47
I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE.....	48
A. UN FINANCEMENT INSUFFISANT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS CROISSANTS EN INFRASTRUCTURES.....	49
1. <i>L'accompagnement des programmes d'armement</i>	50
2. <i>L'accompagnement de la remontée en puissance</i>	50
3. <i>Un plan de protection des infrastructures</i>	51
4. <i>Des crédits insuffisants</i>	52
B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » : DES RECETTES EXCEPTIONNELLES À PRÉSEVERER	53
1. <i>Opérations réalisées et prévisions</i>	53
2. <i>La cession des emprises parisiennes</i>	56
3. <i>Les cessions hors immobilier parisien</i>	59
C. LES OPÉRATIONS STRATÉGIQUES.....	61
1. <i>Le fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID)</i>	62
2. <i>Un effort indispensable pour le patrimoine immobilier et le logement familial</i>	65
3. <i>Les infrastructures de la dissuasion</i>	68
4. <i>Les investissements en infrastructures de défense</i>	69
5. <i>La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement des forces armées</i>	72
II. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	75
A. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL (HORS TITRE 2).....	76
1. <i>Les aides sociales</i>	76
2. <i>La formation</i>	76
3. <i>Les mesures de reconversion</i>	77
B. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE	77
1. <i>Le dispositif</i>	77
2. <i>Les actions menées</i>	78
3. <i>Les crédits budgétaires en 2016</i>	81
III. - LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES.....	82
A. LES ACTIONS DE RECONVERSION	83
1. <i>L'activité de l'ARD</i>	83
2. <i>Le bilan</i>	84
B. « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES ».....	85
1. <i>Des crédits en légère diminution</i>	85
2. <i>L'action de l'IGeSA</i>	85
IV. - PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION.....	86
A. LES ACTIONS DE PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION.....	86
1. <i>Présentation</i>	86

2. <i>Évolution en 2016</i>	88
B. LES CRÉDITS DU PPP BALARD ET LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU DÉMÉNAGEMENT	88
1. <i>L'aboutissement du projet Balard</i>	88
2. <i>Les crédits pour 2016</i>	94
V. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION	95
1. <i>Une organisation complexe</i>	96
2. <i>L'évolution des crédits</i>	97
3. <i>Une lente rationalisation</i>	98
4. <i>Les dysfonctionnements du système d'information Louvois</i>	99
VI. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE	101
A. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE	101
1. <i>Les actions programmées</i>	101
2. <i>Les crédits associés</i>	102
B. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA DÉFENSE	103
1. <i>Les crédits du service historique de la défense</i>	103
2. <i>Les priorités pour 2016</i>	103
EXAMEN EN COMMISSION	105
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	106

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

Le **programme 212 « Soutien de la politique de défense »** regroupe les politiques transverses du ministère de la défense. Depuis 2015, il intègre l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) du ministère. Ses crédits s'élèvent, pour 2016, à 21,46 milliards d'euros (+0,65%) en autorisations d'engagement (AE) et 21,16 milliards d'euros (+2,29 %) en crédits de paiement (CP).

Dans ce contexte, les principales observations de vos rapporteurs sont les suivantes.

1.- Les **crédits de titre 2** s'établissent pour 2016 à **19,13 milliards d'euros**, en augmentation de 2,17 % (+407,3 millions d'euros) par rapport à 2015. Cette augmentation de masse salariale traduit **l'augmentation nette des effectifs** (+2 300 équivalents temps plein) prévue pour l'année 2016 par la loi **du 28 juillet 2015 d'actualisation de la loi de programmation militaire**. Il s'agit en effet de prendre en compte la nécessité d'augmenter les effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT) et de renforcer la mission de protection du territoire.

Cette augmentation concerne à la fois les dépenses de rémunération, dites de socle (+279 millions d'euros), les dépenses hors socle (+41,8 millions d'euros), les pensions (+71,6 millions d'euros) et les crédits destinés aux opérations intérieures (+15 millions d'euros).

Cette évolution à la hausse de la masse salariale n'intègre pas les récentes annonces du Président de la République consécutives aux attentats du 13 novembre 2015 concernant le renoncement à toutes les déflations sur la fin de la programmation. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs pour avis, à ce stade ces annonces n'auraient pas d'impact sur l'annuité budgétaire 2016 mais seulement sur les années 2017 à 2019.

2. Les **différents volets de la manœuvre RH se poursuivent en 2016**, le principal défi étant celui du **recrutement dans l'armée de terre**, pour accompagner la montée en puissance de la FOT, dont le format doit passer à 77 000 hommes avant la fin de l'année 2016 afin de permettre le déploiement en permanence de la mission *Sentinelle* sur le territoire national sans renoncer aux opérations extérieures. Les autres volets (maintien d'un flux de départs, dépyramidage, rééquilibrage personnel civil/personnel militaire) sont maintenus, même si le changement de contexte a des implications. Ainsi le dépyramidage est désormais ciblé sur les grades supérieurs d'officiers (colonels et lieutenants-colonels).

3. Les **crédits hors titre 2** s'élèvent en 2016 à 2,33 milliards d'euros en AE (-10 %) et 2,03 milliards d'euros en CP (+3,4 %), auxquels ils convient d'ajouter 200 millions d'euros de ressources issues du produit des cessions immobilières. La politique immobilière du ministère de la défense devra répondre, en 2016, à de multiples priorités. **L'accueil des grands programmes d'armement, l'accompagnement de la remontée en puissance et le renforcement de la protection des installations** engendrent un besoin croissant en infrastructures. L'opération *Sentinelle* nécessite, en particulier, des adaptations.

La sécurité des installations de défense doit faire l'objet d'un plan d'ensemble, qui nécessitera un effort très supérieur à celui inscrit en PLF 2016 pour les seuls dépôts de munitions. Alors que les besoins en infrastructures sont estimés à 1,4 milliard d'euros en 2016, ils sont budgétés à hauteur d'1,2 milliard d'euros. Une **inflexion plus marquée de la politique immobilière est donc souhaitable**, afin que les infrastructures ne constituent pas, à l'avenir, un facteur limitant de la remontée en puissance.

4. Les **cessions d'actifs immobiliers** constituent l'un des éléments de l'équilibre de la loi de programmation militaire actualisée. 730 millions de recettes sont prévues sur la période 2015-2019, dont 200 millions d'euros en 2016, l'essentiel devant provenir des cessions d'emprises parisiennes (Ilot Saint-Germain, l'Hôtel de l'Artillerie). Les prévisions d'encaissement pour 2015 (198 millions d'euros) sont inférieures aux prévisions initiales en raison d'une annulation et de décalages de cessions et de perceptions. La **sécurisation des recettes prévues pour les prochaines années nécessite le maintien de la garantie instituée, à l'initiative du Sénat, dans la loi actualisant la programmation militaire, qui limite la décote prévue par la loi du 18 janvier 2013 à 30 % de la valeur vénale des immeubles cédés par le ministère de la défense**. Votre commission a adopté un amendement en ce sens.

5. Les **restructurations annoncées le 31 juillet 2015, au titre de l'année 2016, sont plus limitées que celles annoncées les années précédentes**. L'absence de programmation pluriannuelle des restructurations demeure regrettable, même s'il faut se réjouir que la révision de la LPM n'implique pas, pour l'avenir, de restructurations territoriales majeures. L'accompagnement économique des restructurations sera désormais intégré au volet territorial des contrats de plan Etat-région (CPER).

6. L'année 2015 a été marquée par le **déménagement des états-majors et services centraux sur le site de Balard**, mis à disposition du ministère le 28 février 2015. Ce déménagement se poursuivra en 2016 jusqu'à l'installation de l'ensemble des 9 300 agents qui doivent emménager sur le nouveau site. Il serait opportun de réaliser à l'avenir un **bilan global de cette opération afin d'évaluer son coût et ses bénéfices, et de vérifier sa neutralité financière**.

7. Un marché a été notifié le 22 avril 2015 à la société Sopra-Stéria pour le **remplacement du logiciel Louvois**, qui a fait l'objet d'un plan d'urgence ministériel qui a coûté à ce jour 48 millions d'euros. Le nouveau logiciel, appelé **Source Solde**, devrait être mis en service en 2017 pour la marine, 2018 pour l'armée de terre et 2019 pour l'armée de l'air et le service de santé des armées. Cette évolution doit s'accompagner d'une réflexion sur la **simplification du dispositif indemnitaire des militaires**.

A l'issue de sa réunion du mercredi 25 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

Mesdames, Messieurs,

Le programme « Soutien à la politique de défense » **regroupe la plupart des missions portées par le secrétariat général pour l'administration (SGA)** afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier.

Pour la deuxième année consécutive, ce programme regroupe également l'ensemble des crédits de personnel (titre 2) du ministère. Il représente désormais 42,2 % des crédits hors pensions du ministère de la défense (ressources exceptionnelles incluses).

Cette évolution est la conséquence de l'évolution de la mission du SGA dans le cadre de la réorganisation du ministère de la défense qui renforce l'implication de la direction des ressources humaines du ministère et de celle des affaires financières, pour assurer un meilleur pilotage de la gestion.

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

De même pour la fonction ressources humaines, la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) exerce désormais une autorité fonctionnelle renforcée sur l'ensemble de la politique « ressources humaines » du ministère et des organismes centraux chargés de ressources humaines.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, les **autorisations d'engagement** du programme 212 « Soutien à la politique de défense » s'élèvent à **21 456,3 millions d'euros** (+0,65 % par rapport à la loi de finances initiale 2015) et les **crédits de paiement** à **21 356,3 millions d'euros**, ressources exceptionnelles incluses (+2,13 %).

Ce programme est budgétairement le plus important de la mission « défense » dont il regroupe 54 % des crédits de paiement et 47 % des autorisations de programme.

Évolution de la mission « Défense » par programme (REX incluses)

(en millions d'euros)

		LFI 2015		PLF 2016			
		CP	AE	CP	Évol. CP 2015-2016	AE	Évol. AE 2015-2016
144 Environnement et prospective de la politique de défense	hors titre 2	1 333,9	1 350,1	1 284,8	- 3,7 %	1 282,7	- 5,0 %
146 Équipement des forces	hors titre 2	9 853,5	15 085,9	9 952,9	+ 1,0 %	13 613,4	- 9,8 %
178 Préparation et emploi des forces	hors titre 2	7 087,7	8 783,1	7 241,7	+ 2,2 %	9 031,1	+ 2,8 %
212 Soutien de la politique de la défense	hors titre 2	2 190,9	2 597,2	2 227,2	+ 1,7 %	2 327,2	- 10,4 %
	titre 2						
	hors pensions	10 934,2	10 934,2	11 269,9	+ 3,1 %	11 269,9	+ 3,1 %
	pensions incluses	18 721,8	18 721,8	19 129,1	+ 2,2 %	19 129,1	+ 2,2 %
Total hors pensions		31 400,3	38 750,6	31 976,4	+ 1,8 %	37 524,3	- 3,2 %
Total pensions incluses		39 187,9	46 538,2	39 835,7	+ 1,6 %	45 383,6	- 2,5 %

Source : réponse au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF

LES CRÉDITS DU TITRE 2

I. UN BUDGET MARQUÉ PAR L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE SECURITAIRE

A. DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS REMISES EN CAUSE

1. L'actualisation de la programmation militaire par la loi du 28 juillet 2015

La LPM de décembre 2013 avait défini un **programme de réduction d'effectifs** portant sur un total de **33 675 équivalents temps plein (ETP)** sur la durée de la programmation (2014-2019), dont 10 175 ETP correspondaient au reliquat de la programmation précédente et 23 500 ETP constituaient de nouvelles déflations, à réaliser selon le cadencement suivant :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Déflation LPM 2014-2019		-5 000	-7 500	-7 500	-3 500		-23 500
Créations de postes au titre des réformes précédentes			+ 103	+ 103			+206
Déflation résiduelle au titre des réformes précédentes	-7 881	-2 500					-10 381
Déflation totale	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675

Cette déflation visait à permettre une meilleure maîtrise de la masse salariale. Elle avait vocation à porter **en priorité sur le soutien et l'environnement**, afin de préserver les forces opérationnelles, et devait s'accompagner d'un **rééquilibrage des effectifs au profit du personnel civil** dans les secteurs non opérationnels.

La cible fixée pour 2014, première année d'exécution de cette programmation avait été atteinte et même dépassée (8 007 déflations réalisées en 2014, soit 126 de plus que prévu).

Toutefois, la décision prise par le Président de la République, lors du Conseil de défense du 29 avril 2015, de renforcer significativement les effectifs de la Force opérationnelle terrestre (FOT), afin de permettre le maintien dans la durée de l'opération Sentinelle, engagée à la suite des attentats du 8 janvier 2015 et donc la présence en permanence de 7 000 hommes (avec une capacité de remontée à 10 000 hommes pendant un mois en cas de crise) sur le territoire national a rendu nécessaire une **révision à la baisse des objectifs de déflations initialement fixés**.

La loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire a par conséquent acté la diminution du **nombre de déflations à réaliser**, qui ne seraient plus que de **14 925 ETP** sur la période 2014-2019 au lieu des 33 675 ETP initialement prévus, soit **18 750 « moindres déflations »**.

Compte tenu des 8 007 déflations effectivement réalisées en 2014, l'effort sur la période 2015-2019 ne porterait plus que sur **6 918 ETP**, répartis comme suit :

2015	2016	2017	2018	2019	Total
0	+2300	-2600	-2800	-3818	-6918

Les 18 750 déflations évitées sur la période 2017-2019 devaient permettre :

- **15 250 créations de postes** au titre des **nouvelles missions du ministère**, réparties de la manière suivante :

- . **13 400** destinées à renforcer la **mission de protection**, dont **11 000 pour renforcer la force opérationnelle terrestre (FOT)**, dont les effectifs seront portés de 66 000 à 77 000 hommes, le solde (2 400) servant à assurer le soutien de l'opération Sentinelle ainsi que la mission *Cuirasse* de protection des installations militaires (qui concerne les trois armées) ;

- . près de **900** pour le **renseignement** et la **lutte informatique active**, dont 250 découlant des annonces faites par le Premier ministre à la suite des attentats de janvier 2015 ;

- . environ **950** consacrés au **soutien à l'exportation** (dit « SOUTEX »), notamment dans le cadre de la vente d'avions Rafale à l'Égypte et au Qatar, au **renforcement des systèmes d'information et des infrastructures opérationnelles** ainsi qu'à la mise en œuvre de matériels nouveaux ;

- **le maintien de 3 500 postes**, dont la suppression s'avérait difficilement réalisable (sur un total de 7 000), ce qui signifie que plus de 3 500 déflations problématiques devront encore être réalisées.

Au final, 95 % de l'allègement des déflations devait bénéficier aux forces armées.

Malgré cet allègement des déflations, la manœuvre des départs se poursuit. Les cibles annuelles d'évolution des effectifs fixées par la programmation actualisée sont en effet des soldes résultant d'un double mouvement de créations et de suppressions de postes.

Compte tenu des créations de postes prévues, atteindre la cible de 6 918 déflations nettes sur 2015-2019 suppose en effet de **supprimer 22 317 postes sur 2015-2019**, comme le montre le tableau suivant, qui figure dans le rapport annexe de la loi du 28 juillet 2015 :

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
Créations de postes	+ 7 500	+6 800	+ 819	+ 218	+ 62	+ 15 399
Suppressions de postes	- 7 500	- 4 500	- 3 419	- 3 018	- 3 880	- 22 317
Bilan	0	+ 2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 818	- 6 918

L'essentiel des créations de postes (14 300 sur un total de 15 399) interviendra en 2015 et 2016, afin de permettre de **procéder rapidement aux recrutements nécessaires** pour soulager les forces armées sous pression. La loi prévoyait ensuite que l'effort à accomplir en matière de réduction des effectifs serait important en 2015 puis plus modéré et bien réparti sur les années suivantes de la programmation.

2,8 milliards d'euros (sur les 3,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires consacrés à la défense par rapport à la LPM initiale) devaient permettre de financer ces moindres déflations et les coûts de fonctionnement correspondants.

2. Les conséquences des attentats du 13 novembre 2015 et de la menace sur le territoire national

Les attentats dramatiques commis à Paris le 13 novembre dernier viennent de marquer une nouvelle inflexion dans les évolutions d'effectifs prévues sur la fin de la programmation.

Dans le discours qu'il a prononcé devant le Parlement réuni en Congrès, le lundi 16 novembre 2015, le Président de la République a en effet annoncé que la situation de « guerre » dans laquelle nous nous trouvons implique une augmentation des moyens.

S'agissant des armées, compte tenu de leur grande sollicitation en vue de la protection du territoire et dans le cadre des opérations extérieures, « *il n'y aurait aucune diminution d'effectifs dans la défense jusqu'en 2019* », au bénéfice des unités opérationnelles, de la cybergdéfense et du renseignement.

Le Président a demandé au gouvernement de lui présenter sans attendre une nouvelle planification des effectifs de la défense jusqu'en 2019.

Selon M. Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la défense, auditionné le 18 novembre, **l'année 2016** – qui prévoit au demeurant une augmentation nette des effectifs en application de la loi du 28 juillet dernier – **ne serait pas impactée par cette annonce**, la révision de la trajectoire ne portant que sur les années 2017-2019.

Il n'est pas possible d'estimer à ce stade avec précision l'impact de cette décision en termes d'évolution des effectifs. En effet, les termes utilisés par le Président donnent lieu à différentes interprétations :

- doit-on considérer que ce sont les déflations nettes (soldes figurant au bas du tableau figurant dans le rapport annexe de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire) qui sont annulées (soit 9 218 ETP sur 2017-2019), ce qui signifierait une stabilisation des effectifs à leur niveau de 2016 ?

- ou que ce sont l'ensemble des suppressions de postes qui sont visées (soit 10 317 ETP sur 2017-2019), ce qui permettrait au ministère de la défense de bénéficier de 1 099 créations nettes de postes sur la période 2017-2019 ? **C'est naturellement cette dernière interprétation qui, au sein de votre commission, reflète le mieux la priorité que le Président de la République a entendu donner à la remontée en puissance des effectifs militaires.**

Le débat en séance publique, nous l'espérons, permettra sans doute d'éclaircir ce point car nos armées ont besoin de visibilité en la matière.

B. LES EVOLUTIONS D'EFFECTIFS PRÉVUES PAR LE PLF POUR 2016

1. Une création nette de 2 300 ETP prévue pour 2016

Pour 2016, conformément à la trajectoire définie par la programmation militaire actualisée en juillet 2015, il est prévu une **augmentation nette des effectifs de 2 300 équivalents temps plein emploi (ETPE)**,

Ce schéma d'emploi pour 2016 recouvre, conformément au tableau figurant dans le rapport annexe de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la LPM, 6 800 créations de postes et 4 500 suppressions.

EVOLUTION PAR CATEGORIE D'EMPLOIS EN 2016 EN ETPE¹

OFFICIERS	- 50
SOUS-OFFICIERS	1 079
MILITAIRES DU RANG	2 072
VOLONTAIRES	-20
TOTAL MILITAIRES	+ 3 081
CIVIL CAT A	410
CIVIL CAT B	115
CIVIL CAT C	-134
OUVRIERS D'ETAT	-1 172
TOTAL CIVILS	-781
TOTAL	+2 300

Source : PAP 2016

¹ Les chiffres indiqués par catégorie sont eux-mêmes des soldes (créations-suppressions).

Le schéma d'emploi bénéficiera essentiellement aux **militaires (+3 081 postes)**, et parmi ceux-ci, aux militaires du rang et aux sous-officiers, la catégorie des officiers subissant une légère baisse.

Le **personnel civil** voit ses effectifs diminuer (**-781 postes**), mais à un niveau moindre que celui prévu par la déflation initiale. Si la déflation est globalement maintenue pour les ouvriers d'Etat, les fonctionnaires de catégories A et B bénéficient de l'allègement, en raison notamment des créations de postes en matière de cyberdéfense et de renseignement.

2. L'évolution du plafond d'emplois en 2016

D'un point de vue budgétaire, cette augmentation des effectifs se traduit par la création nette de **1 234** équivalents temps plein travaillés (ETPT).

- En conséquence, le **plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) pour 2016** s'établit à **271 510 ETPT**, soit une hausse de **5 664 ETPT** par rapport au PMEa pour 2015.

Cette augmentation recouvre :

- une **baisse de - 1 413 ETPT** résultant de l'application des **schémas d'emplois pour 2015** (-2 647 ETPT) et **pour 2016** (+1 234 ETPT) ;

- l'effet des **mesures de périmètre** (-339 ETPT) liées pour l'essentiel (-328 ETPT) à des externalisations dans le cadre du regroupement des états-majors et services centraux sur le site de Balard ;

- diverses mesures de transfert (-37 ETPT, dont 32 au titre du transfert de la fonction contentieux de la gendarmerie) ;

- et surtout des corrections techniques intégrant la révision à la hausse du schéma d'emplois à la faveur de la loi d'actualisation de la programmation militaire (annulation des 7 500 déflations initialement prévues par la LPM pour l'année 2015), mais aussi les apprentis (+1 195 ETPT), les élèves de l'école des mousses (+183 ETPT), le personnel militaire mis à disposition contre remboursement (+200 ETPT) et les volontaires du SMV (+1 000 ETPT).

- Par **catégorie d'emplois**, l'effectif sous plafond sera réparti en 2016 de la manière suivante :

OFFICIERS	32 499
SOUS-OFFICIERS	92 781
MILITAIRES DU RANG	79 101
VOLONTAIRES	2 554
VOLONTAIRES STAGIAIRES DU SMV	750
TOTAL MILITAIRES	207 685

CIVIL CAT A	11 208
CIVIL CAT B	12 303
CIVIL CAT C	23 806
OE	16 508
TOTAL CIVILS	63 825
TOTAL	271 510

Le plafond ministériel d'emplois pour 2016 se répartit entre 207 685 militaires (soit 76 % de l'effectif) et 63 825 civils (soit 24 % de l'effectif).

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

	Plafond d'emploi pour 2015 en ETPT ¹	Plafond d'emploi pour 2016 en ETPT	Variation d'effectifs prévue en 2016 en ETPT
Personnels militaires de l'armée de terre	108 145	113 083	+4 938
Personnels civils de la défense ²	50 666	54 219	+3 553
Personnels militaires de l'armée de l'air	42 256	42 276	+20
Personnels militaires de la marine	35 720	36 658	+938
Personnels du Service de santé des armées (SSA)	11 034	10 691	-343
Personnels de la Direction générale de l'Armement (DGA)	4 425	4 739	+314
Personnels de la DGSE	5 302	5 461	+159
Personnels militaires du Service des essences des armées (SEA)	1 399	1 409	+10
Personnels militaires du Service du Commissariat des Armées (SCA)	1 145	1 904	+759
Personnels ingénieurs de l'infrastructure ³	485	559	+74

¹ N'incluant pas 4758 ETPT hors T2 (Présidence de la République, SIAé).

² Hors personnels civils paramédicaux et ICT/TCT, rattachés respectivement au personnel SSA et au personnel de la DGA et hors personnel civil DGSE.

³ Les corps des ingénieurs militaires de l'infrastructure et des commissaires des armées poursuivant leur montée en puissance, les effectifs mentionnés ont un caractère indicatif. Ils seront augmentés en gestion.

Autres personnels militaires (contrôle général des armées, affaires pénales militaires, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires)	511	511	-
Total	261 088	271 510	+10 422

● Enfin, par action, le plafond d'emplois sera réparti de la manière suivante :

	Effectifs exprimés en ETPT
Personnels militaires de l'armée de terre	113 083
Personnels militaires de l'armée de l'air	42 276
Personnels militaires de la marine	36 658
Personnels militaires du SCA	1 904
Personnels militaires du SEA	1 409
Personnels du SSA	10 691
Personnels de la DGA	4 739
Personnels ingénieurs de l'infrastructure	559
Autres personnels militaires (CGA, APM, gendarmes non-spécialisés et de la sûreté des armements nucléaires)	511
Personnels civils de la Défense (1)	54 219
Personnels de la DGSE	5 461
TOTAL	270 510

(1) Hors personnels civils paramédicaux et ICT/TCT rattachés respectivement au personnel du SSA et de la DGA (et hors personnels civils de la DGSE).

C. UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION POUR 2016

Pour 2016, les crédits de personnel (titre 2) s'établissent à **19 129,11 millions d'euros**, en augmentation de **407,29 millions d'euros (+2,17 %)** par rapport à 2015.

Cette évolution recouvre une **augmentation à la fois des dépenses de rémunérations (socle)**, des dépenses hors socle, des pensions et de l'enveloppe destinée au surcoût des OPINT, l'enveloppe destinée au financement du surcoût OPEX étant quant à elle inchangée.

1. Une progression des dépenses dites de « socle »

Les dépenses liées aux rémunérations (socle) passent de 10,053 milliards d'euros en 2015 à **10,332 milliards d'euros en 2016**, soit une **augmentation de 279 millions d'euros** (+2,8 %).

De fait, cette augmentation contraste avec la diminution des dépenses de socle qui était envisagée l'année dernière (- **269 millions d'euros** en loi de finances pour 2015) en cohérence avec la loi de programmation militaire initiale, après des années de hausse du fait d'une progression dynamique des rémunérations.

Elle traduit l'augmentation des effectifs prévue pour l'année 2016 (+2 300 équivalents temps plein -ETP-) par la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire pour permettre la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) et renforcer la mission de protection du territoire.

Pour 2016, un **plan de mesures catégorielles** a été consenti pour un **montant de 33,8 millions d'euros**, dont 32,2 millions d'euros destinés au personnel militaire et 1,6 million d'euros au personnel civil. Il s'agit, soulignons-le, d'un plan de faible ampleur, en comparaison du niveau atteint les précédentes années (42 millions d'euros en 2015).

Le plan catégoriel pour 2016 (33,8 millions d'euros)

Les mesures catégorielles retenues pour 2016 en faveur du personnel du ministère s'élèvent à 33 761 843 euros.

Pour le personnel militaire, hormis les extensions en année pleine des mesures mises en œuvre en 2015, il est prévu de mettre en œuvre au 1^{er} décembre 2016 la deuxième annuité de la transposition aux militaires du rang et aux sous-officiers de la revalorisation de la grille des fonctionnaires de catégorie C (mesure statutaire) et d'étendre aux changements de résidence outre-mer l'allocation d'accompagnement à la mobilité géographique dans les armées (mesure indemnitaire).

Pour le personnel civil, hormis les extensions en année pleine des mesures mises en œuvre en 2015, sont prévues la revalorisation liée à la modulation du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et la revalorisation liée à la poursuite de la montée en puissance du corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM) des attachés.

Au final, les dépenses de socle pour 2016 se répartissent entre :

- 2,511 milliards d'euros pour les personnels civils (-0,2 %) ;
- 7,82 milliards d'euros pour les personnels militaires (+3,7%).

2. Une augmentation des dépenses « hors socle »

Passant de 700,4 millions d'euros en 2015 à **742,24 millions d'euros**, les dépenses hors socle, qui sont des dépenses non directement liées à l'activité du personnel, enregistrent une hausse de 41,8 millions d'euros (+6 %).

Dépenses	PAP 2015	PAP 2016	Évolution en millions d'euros	Evolution en %
Masse salariale socle	10 052 803 379	10 331 615 129	278811750	2,77%
Dépenses de non activité	44 749 805	75 823 239	31 073 434	69,44%
Dépenses de réservistes	78 581 761	97 911 445	19 329 684	24,60%
Autres rémunérations	55 387 498	64 807 695	9 420 197	17,01%
Dépenses de restructurations liées au PAR	173 504 631	154 104 630	-19 400 001	-11,18%
Allocations chômage	139 469 434	148 852 688	9 383 254	6,73%
Autres prestations sociales	201 363 542	198 156 943	-3 206 599	-1,59%
Autres dépenses hors socle DAD	7 350 000	2 590 000	-4 760 000	-64,76%
Total masse salariale hors socle	700 406 671	742 246 640	41 839 969	5,97%
OPINT	11 000 000	26 000 000	15 000 000	136,36%
OPEX	170 000 000	170 000 000	0	0,00%
Pensions	7 787 609 531	7 859 246 502	71 636 971	0,92%
Total	18 721 819 581	19 129 108 271	407 288 690	100%

Source : PAP 2016, Référentiel d'opération budgétaire.

Cette évolution résulte :

- d'une augmentation conséquente - +31 millions d'euros, soit +24,6 % - des **dépenses de non activité du personnel** (congrés de longue durée, congé du personnel navigant...), qui s'établissent à 75,8 millions d'euros ;

- d'une augmentation de 17 % (à 9,4 millions d'euros) des « **autres rémunérations** », qui regroupent notamment les indemnités de jury, d'enseignement et de concours, les rémunérations données au titre des vacances, les dépenses liées aux formations (congrés, allocations...) ainsi que les indemnités liées à la mobilité et à la reconversion des personnels civils et militaires ;

- d'une augmentation de 19,3 millions d'euros des crédits consacrés aux **réserves**, conformément aux engagements pris à l'occasion de l'actualisation de la LPM en juillet dernier, le montant de l'enveloppe consacrée aux **réserves** s'établissant pour 2016 à **97,9 millions d'euros** ;

- d'une progression (+9,4 millions d'euros, soit +6,73 %) des **dépenses de chômage** qui s'établissent à **148,8 millions d'euros**. Ce montant correspond à l'ensemble des indemnités chômage versées par le ministère de la défense, y compris les allocations chômage pouvant être éventuellement versées aux ouvriers de l'Etat bénéficiant d'une indemnité de départ volontaire (IDV) ;

- d'une diminution des **dépenses de restructurations** liées au **plan d'accompagnement des restructurations (PAR)** (-19,4 millions d'euros, soit -11,2 %), dont le montant s'élève à **154,1 millions d'euros**, cette baisse s'expliquant par la réduction des restructurations à réaliser compte tenu des annulations de déflations ;

- d'une **diminution des « autres prestations sociales »** (198,16 millions d'euros, soit -1,6 %) ;

- d'une diminution de 4,8 millions d'euros des « **autres dépenses hors socle** » ;

3. La hausse des dépenses de pensions

Les **dépenses liées aux pensions** passent de 7,79 milliards d'euros à 7,86 milliards d'euros, **soit une augmentation de 71,6 millions d'euros (+0,9 %)**.

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

Elle recouvre les contributions pour le personnel civil fonctionnaire et pour le personnel militaire et une subvention d'équilibre au Fonds spécial

des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE). Elle n'intègre pas en revanche la cotisation employeur à ce fonds.

L'augmentation prévue en 2016 est liée à la progression des effectifs, le montant de ces contributions étant fonction du nombre de personnels actifs.

4. Une augmentation des crédits consacrés aux missions intérieures

Les missions intérieures (MISSINT) sont le cadre dans lequel les armées agissent sur le territoire national.

Ces contributions militaires à l'action de l'État dans les milieux terrestre, maritime et aérien sont réalisées en complément ou en renfort d'autres ministères pour des missions de sécurité intérieure, de sécurité civile ou de service public.

Il s'agit de **missions permanentes** (comme la posture permanente de sûreté, la sauvegarde maritime, la protection du centre spatial guyanais à travers l'opération *TITAN*, *Vigipirate*, la lutte contre l'orpillage dans le cadre de l'opération *Harpie*), **récurrentes** (lutte contre les feux de forêts en zone méditerranéenne dans le cadre de la mission *Héphaïstos*, lutte contre le narcotrafic) **ou circonstancielle** (protection de sommets internationaux ou d'évènements particuliers, intervention lors de catastrophes naturelles, sanitaires ou technologiques, soutien à l'action gouvernementale etc..).

Jusqu'en 2015, le dispositif VIGIPIRATE représentait la MISSINT la plus importante au regard des effectifs engagés (déploiement permanent de 1 000 militaires) et des surcoûts générés.

En 2015, l'aggravation du contexte sécuritaire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières a conduit au **déploiement du dispositif *Sentinelle le 12 janvier 2015*** pour assurer la protection continue de certains sites sensibles, qui a entraîné la mise en place de personnels dans des proportions encore jamais égalées (de 7 000 jusqu'à 10 000 militaires sont ainsi engagés sur plus de 700 postes de surveillance sur le territoire) et qui se sont encore accrues récemment à la suite des attentats du 13 novembre 2015.

Fin août 2015, le coût en titre 2 des MISSINT pour l'année 2015 était estimé à 93,5 millions d'euros, soit bien plus que les 11 millions d'euros initialement inscrits.

Pour 2016, il est prévu une enveloppe plus que doublée par rapport à 2015, soit 26 millions d'euros.

Selon les explications fournies par le ministère, cette prévision tient compte des missions effectivement programmées pour 2016, à savoir *Harpie*, la protection du centre spatial guyanais (CSG) et l'organisation du championnat d'Europe de football (« Euro 2016 ») en juin et juillet. En

revanche, cette prévision reflète peu le coût estimatif en titre 2 de Sentinelle, qui apparaît « *difficile à déterminer en l'absence de données précises sur le dispositif qui sera mis en œuvre et les effectifs déployés* »¹.

Cette dépense correspond au paiement des indemnités de service en campagne (ISC) au profit des militaires déployés, qu'ils soient d'active ou de réserve (hors troupes aéroportées), ainsi que de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (IS-AOPER) dont bénéficie l'ensemble des militaires participant à l'opération Sentinelle en vertu de l'arrêté du 10 juillet 2015.

Compte tenu de la décision de maintenir dans la durée et même de renforcer Sentinelle à la suite des récents attentats, il est à craindre que l'enveloppe prévue se révèle de nouveau insuffisante.

5. Une stabilité de l'enveloppe destinée au surcoût OPEX

L'enveloppe destinée au financement du surcoût OPEX dans le programme 212 reste fixée à 170 millions d'euros.

Cette enveloppe correspond au volet titre 2 de la dotation de 450 millions d'euros inscrite chaque année en loi de finances initiale pour le financement du surcoût des OPEX, conformément à l'article 4 de la LPM 2014-2019, les dépenses de surcoût OPEX excédant cette dotation – ainsi que les remboursements des organisations internationales – faisant l'objet d'un financement interministériel.

II. UNE « MANŒUVRE RH » QUI SE POURSUIT

La réduction des cibles de déflations ne remet pas en cause l'existence d'une « manœuvre RH » qui se trouve renouvelée par les nouvelles priorités.

Les **principales lignes de cette manœuvre nécessaire à la mise en œuvre de la LPM demeurent** (maintien d'un flux de départs suffisant, dépyramidage, rééquilibrage des effectifs entre personnel civil et personnel militaire...), la dynamisation du recrutement constituant toutefois un enjeu prioritaire pour 2016.

A. RELEVER LE DÉFI DU RECRUTEMENT

Garantir le dynamisme du recrutement est un besoin constant compte tenu de la nécessité de renouveler régulièrement les hommes dans les armées et d'apporter du sang neuf.

¹ Selon les termes de la réponse à la question n° 101 du questionnaire budgétaire.

Pour 2016, il l'est d'autant plus en raison de la nécessité de recruter massivement des **militaires, essentiellement des militaires du rang**, pour renforcer la force opérationnelle terrestre.

Plusieurs leviers sont mobilisés à cet effet.

Au niveau national, il s'agit des **campagnes de communication institutionnelles** menées par les armées, en particulier, s'agissant de Sentinelle, par l'Armée de terre.

Celle-ci doit en effet réaliser 11 000 recrutements supplémentaires en deux ans, dont 5 600 en 2015 et le reste en 2016. Ces recrutements s'ajoutent à ceux qu'elle doit réaliser pour renouveler son personnel, de sorte que le nombre total de recrutements à réaliser est de 9 000 en 2015 et de 16 000 en 2016.

Dans les unités, les **chefs de corps** (commandants de régiments) ont reçu comme mission de dynamiser le recrutement local, créant pour cela des cellules de recrutement. La **chaîne de recrutement**, articulée autour de cinq groupements de recrutement et de sélection (GRS) et de 104 centres d'information et de recrutement des forces armées (CIRFA) a également été renforcée.

Selon le Général Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, **les objectifs quantitatifs pour 2015 seront atteints** (4 400 par recrutement initial, 1 200 par fidélisation). Pour 2016, ce sera plus difficile, l'armée de terre devant recruter notamment 14 000 militaires du rang, soit 16 % de plus qu'en 2015.

Comme l'a souligné le Général Wattecamps, directeur des ressources humaines de l'armée de terre, **l'une des difficultés est de ne pas descendre en-dessous d'un certain taux de sélectivité** (actuellement de deux candidats pour un poste) afin de garantir la qualité des recrues.

La **fidélisation** devra encore compléter en 2016 les recrutements directs. Il s'agit de garder les militaires du rang (MDR) plus longtemps, en renouvelant leurs contrats. Les MDR servent en moyenne durant 6 ans ; l'objectif serait de pouvoir les garder 8 à 9 ans.

Le ministère de la défense estime pouvoir couvrir $\frac{3}{4}$ des besoins grâce au recrutement et $\frac{1}{4}$ par la fidélisation.

Une piste pourrait être également d'attirer les recrues en leur proposant au départ des contrats plus courts (deux ans, contre cinq ans en général).

Enfin, il faut noter **l'impact très net des attentats sur les recrutements**. Le lendemain des attentats du 13 novembre a été enregistré le plus grand nombre de demandes jamais atteint en une seule journée. Cette tendance avait déjà été observée après les attentats du 8 janvier 2015.

B. CONFORTER LA MANOEUVRE DES DÉPARTS

Garantir un flux de départs suffisant, notamment parmi les militaires, reste un volet important de la manœuvre RH.

Les départs sont en effet nécessaires à la fois pour permettre les recrutements et pour dépyramider. L'enjeu n'est pas seulement quantitatif mais aussi qualitatif : il s'agit de permettre à l'institution de se séparer des personnels dont les compétences lui servent moins et de recruter des profils correspondant davantage aux besoins actuels.

Cette exigence est aussi liée à l'impératif de jeunesse des armées, qui impose un renouvellement permanent des ressources humaines.

Chaque année, environ 23 000 militaires quittent les armées, permettant un rajeunissement continu de celles-ci.

On distinguera les incitations financières au départ, qui correspondent dans le présent budget au « plan d'accompagnement des restructurations » (PAR) des autres mesures d'incitation au départ.

1. Les incitations financières au départ

Les crédits de titre 2 dédiés aux mesures d'aide au départ du personnel civil et militaire, sont décrits sous l'action 63 « Restructurations » du programme 212 « soutien de la politique de la défense ».

Les crédits consommés en 2014 et 2015 ainsi que la dotation prévue en PLF 2016, se répartissent comme suit :

	2014		Prévision 2015		PLF 2016	
	M€	Physique	M€	Physique	M€	Physique
IDV Ouvrier de l'Etat ¹	34,60	498	33,47	484	34,65	500
IDV Fonctionnaire	3,42	63	3,54	66	3,56	66
Sous-total personnel civil	38,02	561	37,01	550	38,21	566
PMID ²	106,62	1 265	111,27	990	91,67	920
PECA ³			5,70	ND	5,69	ND
Sous-total personnel militaire	106,62	1 265	116,97	990	97,36	920
TOTAL	144,64		153,98		135,57	

(1) IDV "création d'entreprise" incluse.

(2) 2ème fraction PMID et PISC incluse.

(3) Pécule des officiers de carrière.

a) Pour le personnel civil

Les **indemnités de départ volontaire (IDV)** du personnel civil constituent un levier essentiel de la manœuvre RH conduite par le ministère. L'assouplissement des conditions d'octroi de l'IDV depuis 2013 a permis de redynamiser sensiblement cet important levier, particulièrement auprès des ouvriers de l'Etat (près de 90 %).

L'exécution 2014 atteste de la réussite des actions entreprises.

Dans le PLF pour 2016, une dotation de **38,21 millions d'euros** est prévue pour financer ces indemnités.

b) Pour le personnel militaire

Le principal instrument prévu par le PAR au profit des militaires est le **pécule modulable d'incitation au départ (PMID)**, qui a succédé en 2014 à l'ancien pécule d'incitation à une seconde carrière (PISC).

Le PMID est un capital versé au militaire quittant l'armée. La 2^{ème} fraction est versée automatiquement, sans justification de retour à l'emploi, un an après la radiation des cadres. Le PMID est attribué dans la limite d'un contingent annuel.

1 265 PMID ont été alloués en 2014. 990 devraient l'être en 2015.

Le pécule des officiers de carrière (PECA), qui contribue à la réalisation des cibles de départ, a été intégré en 2015 dans le périmètre budgétaire du PAR militaire.

Les objectifs ambitieux de dépyramidage infra catégoriel poursuivis par le ministère s'appuient nécessairement sur une politique volontariste d'incitations au départ.

La programmation 2016 prévoit ainsi le financement de 920 PMID pour 91,67 millions d'euros.

2. Les autres mesures d'incitation au départ (personnel militaire)

• La pension afférente au grade supérieur (PAGS)

La pension afférente au grade supérieur (PAGS) a pour objectif de permettre au militaire de **quitter l'institution en bénéficiant d'une pension militaire de retraite revalorisée**, notamment par la prise en compte, pour son calcul, d'un indice de rémunération du grade supérieur à celui qu'il détient lors de sa radiation des cadres.

Si la PAGS consiste à sélectionner un indice afférent au grade immédiatement supérieur, elle ne permet pas au militaire de bénéficier d'un avancement effectif au dit grade.

Dès 2014, première année de mise en œuvre, la PAGS a prouvé son attractivité (545 PAGS accordées).

Pour autant, les conditions d'éligibilité initiales, qui auraient conduit à l'érosion très rapide du vivier des candidats potentiels au départ, ont dues être amendées. La durée de service minimale dans le grade a donc été ramenée de 5 à 2 années. Cette disposition permet de reconstituer le vivier des éligibles et d'améliorer la sélection des candidats, en préservant ainsi les spécialités critiques.

1 163 PAGS sont programmées en 2015.

- **La promotion fonctionnelle**

La promotion fonctionnelle consiste à **promouvoir, avec leur accord écrit préalable, au grade supérieur des officiers ou sous-officiers de carrière**, afin de leur permettre d'**exercer une fonction déterminée avant leur radiation des cadres**. La radiation des cadres intervient alors dans les 24 à 36 mois suivant la promotion.

Le nombre d'officiers et de sous-officiers pouvant bénéficier du dispositif est fixé annuellement par arrêté. Les bénéficiaires de cette mesure sont inscrits à un tableau d'avancement (TA) spécial. Sauf pour les officiers généraux, il ne peut excéder, par grade et par corps, le tiers du nombre total d'officiers ou de sous-officiers inscrits au TA de droit commun d'une même année.

La promotion fonctionnelle a été mise en œuvre à compter de 2015 ne générant qu'un nombre très réduit de candidats. Afin d'améliorer l'attractivité de cette mesure, la LPM actualisée la rend accessible aux militaires ayant accompli quinze années de service, y compris les officiers, au lieu de 27 ans initialement.

Pour 2015, 45 promotions fonctionnelles sont prévues.

- **La disponibilité renouvelée**

La disponibilité est la situation de l'officier de carrière qui, ayant accompli plus de quinze ans de services dont six au moins en qualité d'officier, a été **admis - sur demande - à cesser temporairement de servir dans les armées**.

Depuis le 1er janvier 2014, le dispositif est renouvelé : il est désormais prononcée pour une période d'une durée maximale de cinq années, non renouvelable, pendant laquelle l'officier perçoit 50 % de la dernière solde perçue avant la cessation du service la première année, 40 % de cette solde la deuxième année, et 30 % les trois années suivantes.

Enfin, le militaire qui, au cours ou à l'issue de la période de disponibilité, atteint son droit à retraite à jouissance immédiate (RJI), est d'office radié des cadres.

En 2015, 43 officiers devraient bénéficier de la disponibilité renouvelée.

C. SOUTENIR LA POLITIQUE DE RECONVERSION

La politique de reconversion vise à faciliter le retour à la vie civile des militaires, dans le cadre d'une **gestion normale des effectifs**.

La réussite de leur **reconversion** contribue à l'attractivité des armées et donc à la qualité du recrutement. Elle est donc un enjeu essentiel pour la

politique des ressources humaines du ministère de la défense. **Dans le cadre du titre 2, ces mesures sont essentiellement les indemnités de chômage.**

Elles sont complétées par des **actions d'aides à la reconversion** financées **hors titre 2** (à l'action 6 « Politiques des ressources humaines » et à l'action 10 « Restructurations » du programme 212) et délivrées par **l'agence de reconversion de la défense « Défense mobilité »**, qui oriente les candidats à la reconversion dans la recherche d'un emploi, vers le secteur privé ou le secteur public (dispositifs de reclassement).

1. Le chômage des personnels militaires

Par une **convention cadre interministérielle du 2 septembre 2011, l'Etat a délégué à Pôle Emploi la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de l'Etat** conformément à l'article L. 5424-2 du code du travail dans les conditions résultant de l'application des accords relatifs à l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 5422-20 du code du travail (convention, règlement général, accords d'application et annexes).

Le transfert de la gestion de l'assurance chômage des anciens militaires, achevé depuis le 1^{er} décembre 2012, complète le partenariat Défense - Pôle emploi en matière de reconversion, et permet un traitement rationalisé et cohérent de l'indemnisation, de la reconversion et de l'accompagnement vers l'emploi des personnels de la défense.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'indemnisation chômage des anciens militaires du ministère de la défense est imputée sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », action 61 « politique des ressources humaines », sous-action 02 « chômage personnel militaire ».

• Evolution du chômage des anciens militaires indemnisés par le ministère de la défense

Si le nombre d'anciens militaires indemnisés est resté contenu jusqu'en 2011, il a connu en 2012 et 2013 une progression cumulée de près de +34 %, en cohérence avec le contexte économique défavorable. Cette progression s'est confirmée en 2014 (12 927 indemnisés au 31 décembre 2014 contre 12 056 au 31 décembre 2013) soit + 7,3 % par rapport à 2013.

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Prévision 2015
Montants	98,00	109,50	103,20	106,13	119,80	125,68	126,96
<i>Physique (au 31/12/N)</i>	<i>9 060</i>	<i>9 031</i>	<i>9 007</i>	<i>10 975</i>	<i>12 056</i>	<i>12 927</i>	<i>13 025^a</i>

(a) - Effectif moyen prévisionnel.

En conséquence, la dépense de chômage a représenté 125,7 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de +5 % par rapport à 2013 (119,8 millions d'euros).

Au 31 décembre 2014, on dénombre **12 927 chômeurs indemnisés** répartis comme suit :

Terre	9 312 (72 %)
Marine	1 860 (15 %)
Air	1 525 (12 %)
Autres formations	230 (2 %)

Par rapport à 2013, la répartition par catégorie en 2014 montre une légère hausse du nombre de militaires du rang (+1 %), une stabilité du nombre de sous-officiers et une légère diminution du nombre d'officiers (-1 %). Ainsi, **les militaires du rang restent largement majoritaires (80 %)**, tandis que les sous-officiers représentent 18 % des militaires indemnisés et les officiers 2 %.

Sur la même période, le taux de personnel indemnisé chez les militaires comptant moins de quatre années de service augmente de 30 % à 34 %, celui des 4-7 ans de service passe de 34 % à 33 %, les 8 ans de service et plus diminuent de 36 % à 33 %.

Au mois de janvier 2015, le nombre de chômeurs anciens militaires était de 13 273 pour atteindre **13 598 en avril 2015** (échéance du premier suivi de gestion).

● Perspectives pour 2016

En 2016, l'agence de reconversion de la défense « Défense mobilité » continuera de mettre en œuvre un suivi personnalisé des anciens militaires en situation de chômage indemnisé et de développer ses actions en coopération avec Pôle emploi (PE).

La **convention-cadre nationale de collaboration 2012-2014** signée le 19 décembre 2011, consistant à confier à Défense mobilité le suivi des ressortissants Défense (au choix des individus), par délégation de PE, **a été prolongée par avenant pour 2015-2016**. Elle contient désormais des axes d'amélioration d'ordre opérationnel pour tenir compte des particularités de chacun des pôles Défense mobilité et de chacune des directions régionales de Pôle emploi.

Par exemple, l'offre de services de Défense mobilité est désormais ouverte plus largement aux anciens ressortissants de la défense, y compris à ceux qui ne disposent pas de projet professionnel clair.

Cette nouvelle convention permet la mise en œuvre de **l'offre de service « objectif placement »** de Défense mobilité au profit des anciens militaires (hors gendarmerie), des anciens civils et des conjoints (y compris ceux de la gendarmerie).

Le déploiement de ce dispositif est en cours d'achèvement. Il devrait permettre de réduire la durée d'indemnisation et constituer un levier essentiel pour contenir le coût du chômage.

2. L'encouragement au reclassement dans les fonctions publiques

L'accès à la fonction publique est l'une des voies privilégiées de reconversion des militaires (plus de 19 % du nombre total de reconversions en 2014).

Cinq dispositifs permettent aux militaires d'accéder à des emplois civils dans les trois fonctions publiques.

Trois correspondent à des procédures de droit commun :

- le **concours** (L. 4139-1 du code de la défense) qui constitue la voie d'accès commune à toute la fonction publique ;
- le **détachement/intégration** (L. 4138-8 du code de la défense), qui est une position statutaire dans laquelle le militaire est placé hors de son corps d'origine en continuant à figurer sur la liste d'ancienneté de celui-ci et à bénéficier des droits à l'avancement et à pension de retraite ;
- et le **recrutement sur contrat** qui représente une part significative des reclassements de militaires.

Deux sont des procédures dérogatoires au droit commun et spécifiques à la défense :

- **l'accès par la voie de l'article L. 4139-2 du code de la défense**, ouvert, après obtention d'un agrément ministériel, qui permet aux militaires comptant plus de dix ans de service d'accéder à des postes de catégories A, B et C, après une sélection sur dossier et entretien par l'administration d'accueil ;
- et la **procédure dite des « emplois réservés »** (article L. 4139-3 du code de la défense) qui, conformément à l'article L398 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, permet aux militaires - à l'exception des officiers de carrière et

des militaires commissionnés¹ -, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, et aux anciens militaires sous certaines conditions (notamment celle d'être radiés depuis moins de trois ans) d'accéder aux corps et cadres d'emplois des catégories B et C de la fonction publique.

La mise en œuvre de ces deux procédures dérogatoires relève de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) en collaboration avec les directions de ressources humaines des armées et services, les administrations relevant de la fonction publique de l'Etat, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière.

Répartition des reclassements dans les trois fonctions publiques selon les différentes procédures en 2014 (hors gendarmes)

Concours (L. 4139-1 du code de la défense)	71	3,32 %
Détachement (L.4138-8)	123	5,76 %
Recrutement sur contrat	717	33,58 %
Détachement-intégration (L.4139-2 du code de la défense)	688	32,22 %
Emplois réservés (L.4139-3)	536	25,1 %
Total	2 135	100 %

Source : ministère de la défense

Ce tableau met en évidence que **le recrutement sur contrat et la procédure de l'article L. 4139-2 sont les voies les plus empruntées**, suivies par le dispositif des « emplois réservés », le détachement et le concours arrivant loin derrière.

¹ Les militaires commissionnés servent dans l'armée d'active en vertu d'un contrat sur le fondement de l'article L. 4132-5 CD et par le décret n° 2008-959 du 12 septembre 2008 relatif aux militaires commissionnés. Il s'agit de militaires recrutés par contrat dans un grade d'officier, de sous-officier ou d'officier marinier pour satisfaire des besoins immédiats des armées ou des formations rattachées et occuper des emplois de spécialistes à caractère scientifique, technique ou pédagogique qui ne sont pas pourvus par les autres modes de recrutement et de formation ou qui font l'objet d'une vacance temporaire : professeurs, médecins, spécialistes informatiques, spécialistes des marchés, linguistes etc.. Le bénéfice des emplois réservés ne leur est pas ouvert à ce jour.

Pour le seul périmètre Défense (hors gendarmerie), la part des reclassements dans les fonctions publiques représentait plus de 19 % de l'ensemble des reconversions en 2014 :

Reclassements secteur privé	Reclassements fonctions publiques
8 891	2 135
80,6 %	19,3 %

S'agissant des reconversions dans les fonctions publiques, et toutes procédures confondues, la part des reclassements dans les administrations de l'Etat, passe de 57 % en 2013 à près de 63 % en 2014 (avec 1 336 reclassements). Celle de la fonction publique territoriale représente, en 2014, moins de 30 % des recrutements (629 reclassements). Enfin, moins de 8 % des reclassements sont réalisés dans la fonction publique hospitalière (170).

En 2015, le nombre de reclassements dans les fonctions publiques pour les six premiers mois de l'année est en nette progression par rapport au résultat enregistré en 2014 :

30 juin 2015 :	629
30 juin 2014 :	17

De fait, à la suite de travaux interministériels visant à fluidifier la procédure de recrutement instaurée par l'article L. 4139-2 du code de la défense, la DRH-MD, en liaison avec l'ensemble des armées, directions et services et la commission nationale d'orientation et d'intégration (CNOI), a fortement encouragé l'accès des anciens militaires à la fonction publique par cette voie.

Par ailleurs, la politique de « rééquilibrage personnel militaire/personnel civil » tend à augmenter mécaniquement la performance de l'année 2015 sur ce périmètre.

L'apport de la loi d'actualisation de la LPM

La loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire a procédé à des modifications d'ordre technique visant à rendre **plus souples et plus attractifs les dispositifs d'accès des militaires à la fonction publique décrits aux articles L.4139-1, L.4139-2, L. 4139-4 et L.4139-14 du code de la défense** : amélioration des conditions de classement pour les militaires ne pouvant bénéficier d'un détachement pour effectuer le stage préalable à leur titularisation, prise en compte du temps passé en position de détachement pour le calcul de leurs droits à pension (pour ceux qui peuvent prétendre au détachement), ouverture du dispositif de l'article L.4139-2 aux militaires servant à titre de non-nationaux, c'est-à-dire ceux relevant de la Légion étrangère (sauf en ce qui concerne les emplois dits de souveraineté) notamment.

Elle a également **généralisé l'accès des militaires aux concours internes des trois fonctions publiques, alors que jusqu'à présent**, les conditions d'accès des militaires aux concours des différentes fonctions publiques étaient définies par les statuts particuliers des différents corps qui restreignaient voire interdisaient aux militaires de se présenter aux concours internes.

D. LA POLITIQUE DE RÉÉQUILIBRAGE PERSONNEL CIVIL/PERSONNEL MILITAIRE

Ce rééquilibrage doit s'accompagner, en cohérence avec les orientations fixées par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013, d'un recentrage du personnel militaire sur les fonctions opérationnelles et du personnel civil sur les fonctions administratives et de soutien.

Il avait notamment vocation à s'opérer à l'occasion des déflations. Ainsi la LPM **avait prévu que la déflation porterait sur environ 26 200 postes de militaires (soit 78 % du total) et 7 400 postes de civils (22 %)**.

Néanmoins, la loi envisageait aussi que **cette répartition des déflations puisse évoluer** en fonction des **résultats de l'analyse fonctionnelle des emplois du ministère de la défense**, un chantier visant à identifier objectivement les postes ayant vocation à être occupés exclusivement par des militaires ou par des civils, ainsi qu'une part limitée de postes « mixtes ».

Tirant les conséquences d'une progression des effectifs militaires au cours de la dernière décennie, la **loi de programmation militaire a prévu un rééquilibrage des effectifs militaires et civils au profit de ces derniers**.

La politique de rééquilibrage entre les postes civils (PC) et militaires (PM) concerne essentiellement les domaines de l'administration générale et du soutien. Elle vise - initialement dans un contexte de déflations - à concentrer le personnel militaire sur les fonctions opérationnelles. En outre,

elle doit permettre de préserver les intérêts des deux populations en maintenant des parcours professionnels attractifs pour les individus.

A ce titre, la Direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) et les employeurs du ministère ont établi une **cartographie des postes concernés par ce rééquilibrage**. Cette cartographie comprend 39 000 postes militaires relevant de 15 familles professionnelles sur les 32 figurant dans le référentiel des emplois ministériel (REM).

Il faut souligner toutefois que les recrutements programmés dans l'armée de terre dans le cadre des mesures *Cuirasse* et *Sentinelle* entraînent mécaniquement une augmentation du personnel militaire, en réponse aux besoins de l'armée de terre.

La politique menée au sein du ministère de la défense en faveur du rééquilibrage entre personnel civil et personnel militaire a produit ses premiers résultats en 2015. Le rééquilibrage s'est notamment opéré par une **transformation de la nature des postes**, doublée d'un **reclassement des personnels militaires dans la fonction publique dans le cadre du dispositif de l'article L. 4139-2 du code de la défense**. 236 transformations de postes militaires (PM) en postes civils (PC) ont ainsi été opérées en 2015.

Cette méthode, au demeurant assez lourde à mettre en œuvre, a été parfois mal ressentie par les personnels civils. Aussi-a-t-il été décidé de n'y recourir que de manière ciblée, pour des métiers et des zones géographiques présentant un déficit en personnel civil.

Les **domaines professionnels prioritaires** pour 2016 sont :

- le renseignement ;
- les systèmes d'information et de communication ;
- les métiers du maintien en condition opérationnelle terrestre, aéronautique et navale ;
- les achats ;
- les infrastructures.

Les **zones géographiques prioritaires** pour 2016 sont les bassins d'emploi de :

- Moulins (03) ;
- Istres (13) ;
- Brive (19) - la Courtine (23) ;
- Besançon/Valdahon (25) ;
- Brest (29) ;
- Orléans (45) ;
- Nancy (54) ;

- Clermont-Ferrand (63) ;

- Draguignan (83) ;

- ainsi que les communes de Saint-Germain-en-Laye, Versailles, Rambouillet, Satory (78), d'Arcueil et du Kremlin Bicêtre (94).

Pour maintenir une compétence particulière dans un bassin d'emploi donné, cette campagne peut conduire à recruter ponctuellement des militaires pour devenir civils, ce qui suscite de légitimes interrogations.

E. UN OBJECTIF DE DÉPYRAMIDAGE MAINTENU MAIS ADAPTÉ

Dans la LPM initiale, l'objectif de dépyramidage visait à inverser la tendance à l'augmentation de la proportion d'officiers dans la population militaire, passée de 15,5 % en 2008 à 16,75 % en 2013, sous l'effet notamment de la croissance des besoins en personnels qualifiés dans certaines spécialités, de la réintégration du commandement intégré de l'OTAN, qui a concerné surtout des officiers, et du recul de l'âge de la retraite, qui a eu pour effet de retarder les départs naturels.

Le rapport annexé à la LPM prévoyait ainsi une baisse du pourcentage d'officiers de 16,75 % à 16 % en fin de programmation. Cela supposait un plan massif de suppression de postes (5 800 postes d'officiers). Ce dépyramidage visait également la catégorie des sous-officiers (pour laquelle était envisagée la suppression 11 200 postes).

Sans être remis en cause, **l'objectif de dépyramidage est désormais atténué compte tenu des moindres déflations et des recrutements massifs de militaires du rang** prévus dans l'armée de terre dans le cadre du renforcement de la FOT, qui vont faire baisser mécaniquement la proportion d'officiers dans la population militaire.

De fait, **la version actualisée du rapport annexé ne comporte plus d'objectif chiffré**, seule figurant une référence aux orientations de « *Politique RH 2025* », document stratégique du ministère en matière de ressources humaines.

L'objectif désormais fixé n'est plus tant de réduire le nombre d'officiers mais **d'inciter au départ dans les grades supérieurs des catégories d'emploi**, (ce qui est qualifié de « **dépyramidage infracatégoriel** ») : sont désormais ciblés les officiers supérieurs, en particulier les **colonels et lieutenants-colonels** ou assimilés.

Ainsi, alors que les **grades de colonels et lieutenants colonels (et assimilés) représentaient 26,2 % des officiers en 2013, ce taux devrait être ramené à 25 % fin 2015**. En revanche, le taux de commandants et grades équivalents est appelé à augmenter puisque ce niveau est devenu un grade terminal pour de nombreux officiers supérieurs.

Le recul de l'âge de la retraite (réforme de 2010) ayant tari les départs naturels jusqu'en 2016, la mise en œuvre de ce volet de la manœuvre RH passe par :

- une gestion maîtrisée de l'avancement à travers les **arrêtés annuels de contingentements des effectifs** qui fixent des plafonds par grade et par échelle de solde ;
- l'utilisation des **dispositifs d'incitation au départ précités**, afin de susciter des sorties anticipées.

Lors de son audition, le DRH-MD a souligné la complexité de cette manœuvre dans le contexte actuel. En effet, il est difficile pour les personnels concernés d'entendre un discours les incitant au départ, alors que dans le même temps, la politique de défense devient prioritaire sur le plan politique et budgétaire et les déflations sont remises en cause.

Votre commission souhaite que cette politique soit mise en œuvre avec discernement tant elle a pu se révéler, dans certains cas, problématique à mettre en œuvre.

III. UNE ANNÉE 2015 MARQUÉE PAR LE LANCEMENT D'IMPORTANTES CHANTIERS

A. LES RÉSERVES

Votre commission appelle depuis de nombreuses années à une relance volontariste de la politique des réserves, comme l'illustre le rapport qu'elle a adopté en 2010 sur ce sujet¹. Le Président de la République a souhaité le 16 novembre devant le Congrès qu'il soit mieux tiré parti des possibilités offertes par les réserves. Une réflexion d'ensemble est aujourd'hui nécessaire.

Depuis 2015, une volonté de renforcement des réserves est affichée, traduite par l'augmentation du budget qui leur est alloué.

1. La réserve opérationnelle

La réserve opérationnelle des armées et services est composée au 31 décembre 2014 pour le ministère de la défense (c'est-à-dire hors gendarmerie) de **27 785 réservistes**, qui ont effectué **668 822 jours d'activité en 2014**.

¹ « Pour une réserve de sécurité nationale », rapport d'information n° 174 (2010-2011) de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

La réserve opérationnelle est une composante essentielle au fonctionnement quotidien des forces armées. Les réservistes opérationnels sont en effet **des militaires à temps partiel, formés et entraînés, qui participent à la réalisation du contrat opérationnel** des forces armées dans le cadre des missions et dans les mêmes conditions de statut et d'emploi que les militaires d'active. **La réserve est composée de volontaires, civils ou anciens militaires, sélectionnés pour leurs compétences et leur disponibilité, en fonction des postes disponibles.** Ils signent un contrat dit ESR (engagement à servir dans la réserve) dont la durée peut aller de un à cinq ans, selon les besoins et la disponibilité du réserviste. Ces réservistes sont intégrés aux unités militaires d'active, qu'ils ont vocation à renforcer, en particulier lors des pics d'activité.

Les actes terroristes du début de l'année 2015 ont montré la priorité qui doit être donnée aux missions de protection sur le territoire national, à l'image de l'opération *Sentinelles*. Ces missions engagent les forces dans des volumes inédits et pour cela, **les effectifs de la réserve militaire doivent pouvoir renforcer plus efficacement les dispositifs de protection intérieure.** La mise en œuvre du contrat de protection le 12 janvier 2015 a mis en lumière l'impérieuse nécessité de conforter et dynamiser le rôle de la réserve opérationnelle.

Alors que son budget était resté constant entre 2012 et 2014, la masse salariale allouée à la réserve opérationnelle atteint 81,88 millions d'euros en 2015 (soit 11 millions d'euros de plus que ce que prévoyait la version initiale de la LPM) et s'établira à 88 millions d'euros en 2016.

En 2014, les effectifs de la réserve opérationnelle se répartissent comme suit :

Armée de terre	15 453
Marine	4 696
Armée de l'air	4 324
Service de santé des armées	3 056
Service des essences des armées	69
Service du commissariat des armées	76
Total	27 785

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cette réserve constitue la **réserve opérationnelle d'engagement**, dite RO1. A côté d'elle existe une **réserve opérationnelle de disponibilité**, dite RO2, constituée des anciens militaires, soumis à l'obligation de disponibilité pendant cinq ans et qui a vocation à renforcer la réserve opérationnelle RO1 en cas de crise grave. La RO2 était composée, en 2013, de 115 747 anciens militaires.

Depuis 2008, le nombre de réservistes RO1 a régulièrement diminué, en raison d'arbitrages financiers, alors même que la loi de programmation militaire 2009-2014 fixait comme objectif celui de 80 000 réservistes, également répartis entre les armées (40 000) et la Gendarmerie nationale (40 000).

Le volume des activités de la réserve opérationnelle est également en diminution. Il s'établit à 668 822 journées en 2014. Alors que pour garantir l'attractivité de la réserve et la fidélisation des réservistes, il serait nécessaire d'atteindre un minimum de 25 jours d'activité par an et par réserviste, cette durée est en moyenne de 24 jours par an dans les armées et services relevant du ministère de la défense.

Tandis que la gendarmerie s'appuie principalement sur les réservistes issus de la société civile (70 %), les armées font davantage appel aux anciens militaires d'active (52 %). Le rôle de la réserve dans le lien armée-nation implique de favoriser l'entrée de réservistes issus de la société civile, grâce à des partenariats avec les employeurs, se traduisant par la conclusion de conventions. Ces conventions sont également nécessaires pour tendre vers l'objectif d'une disponibilité de 25 jours par an, dans la mesure où le droit ne prévoit l'obligation pour un employeur de libérer son salarié que pour une durée de cinq jours par an (avec un préavis d'un mois).

Le nombre de partenariats avec la défense est, à ce jour, d'environ 330. Ces partenariats sont signés tant par des entreprises que par des collectivités ou administrations publiques.

Réaffirmant **l'objectif de passer de 28 000 à 40 000 réservistes** relevant du ministère de la défense, la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire entend donner un nouvel élan à la politique en faveur des réserves.

Pour 2016, la dotation destinée à la réserve opérationnelle est ainsi portée à 88,3 millions d'euros et permettra de créer 1 500 postes supplémentaires.

Outre le renforcement des moyens budgétaires consacrés à cette politique, la loi d'actualisation **assouplit les conditions de recours à la réserve en cas de crise** menaçant la sécurité nationale en réduisant de 30 à 15 jours (et 5 jours en cas d'existence d'une clause de réactivité) le délai de préavis du réserviste à son employeur et en portant de cinq à dix jours la durée d'absence opposable à l'employeur.

Cette loi est confortée par le **plan « réserves 2019 » qui prévoit notamment qu'à l'horizon 2019, 1 000 réservistes puissent être déployés chaque jour** pour participer à la protection du territoire national. Il prévoit également d'augmenter le nombre de jours d'activité pour atteindre une moyenne de trente jours par an. A cet effet, les axes d'action sont les suivants :

- dynamiser le recrutement au sein de la société civile, principalement en direction des jeunes, en liaison avec les chaînes de recrutement et les services de communication des armées ;
- fidéliser les réservistes formés ;
- optimiser leur employabilité et leur emploi, en assurant notamment la cohérence entre le besoin opérationnel, la nature et la durée des missions, les parcours proposés et la pyramide des grades des réservistes ;
- optimiser la formation des réservistes ;
- élaborer et mettre en œuvre, en lien avec les principaux réseaux d'entreprises, des modalités de valorisation des parcours des réservistes dans le cadre de leur formation professionnelle ;
- conclure des partenariats avec les grandes écoles et les universités afin de susciter l'engagement des étudiants dans la réserve ;
- harmoniser les processus d'administration et de gestion et développer des systèmes d'information adaptés et efficaces.

Pour M. Jacques Feytis, DRH-MD, le renforcement de la réserve opérationnelle implique d'une part, de **bien identifier les missions** pouvant être confiées aux réservistes (suivant l'exemple de la gendarmerie), d'autre part, de **s'assurer de leur disponibilité**, ce qui passe surtout par un dialogue avec les employeurs, enfin de **simplifier les modalités de gestion** de la réserve, qui ne devraient pas être les mêmes que celles des militaires de carrière (s'agissant notamment de la notation et de l'avancement).

2. La réserve citoyenne

Comptant **2 435 volontaires** agréés au **31 décembre 2014**, la réserve citoyenne est quant à elle constituée de volontaires bénévoles sensibilisés aux enjeux de sécurité et de défense. Ils offrent à la défense leur expertise et leur capacité de rayonnement et promeuvent l'esprit de défense dans le monde civil.

L'appartenance à la réserve citoyenne s'inscrit dans le parcours citoyen qui permet à tout Français et à toute Française de contribuer à la défense de la Nation.

Les réservistes citoyens peuvent manifester leur soutien aux armées de différentes manières, notamment dans les domaines suivants : actions visant à renforcer l'esprit de défense, aide au recrutement de l'active et de la réserve, aide à la reconversion et au reclassement des anciens militaires, actions d'information au profit de la défense, communication et relations publiques au profit des forces armées, sensibilisation et information des décideurs civils sur les questions de défense, participation au recueil de l'information ouverte, contribution au devoir de mémoire, actions au profit de la jeunesse conduites dans le cadre de la défense, participation à des actions de sensibilisation et d'information sur l'intelligence économique, voire à des missions de conseil juridique, technique ou stratégique.

Concernant la réserve citoyenne, **l'apport de la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la LPM est limité**, celle-ci complétant le rapport annexé en prévoyant la création :

- d'un **réseau de réservistes citoyens dédié à la reconversion professionnelle des militaires**, ayant pour objet de faciliter la mise en relation de candidats avec les recruteurs et la création ou reprise d'entreprises ;

- d'une **réserve citoyenne d'appui aux écoles et aux établissements** dans le cadre de la « grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République ».

B. LE SERVICE MILITAIRE VOLONTAIRE

Créé par la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire, le service militaire volontaire (SMV) est un **dispositif militaire d'insertion destiné à des jeunes 17 à 25 ans**, ayant pour objet de leur dispenser, durant une période minimale de six mois pouvant aller jusqu'à un an, **une formation militaire ainsi que des formations professionnelles, civiques et scolaires**.

Instauré à titre expérimental pour une durée de deux ans, **le SMV accueillera près de 300 jeunes en janvier 2016** pour atteindre jusqu'à **1 000 volontaires en fin d'expérimentation**.

Le SMV, dispensant une formation militaire et professionnelle fondée sur les valeurs humaines reconnues dans les armées, dispose d'un encadrement militaire : les effectifs du SMV comprennent donc les **stagiaires** mais aussi du **personnel d'encadrement et de commandement** (jusqu'à 256 officiers, sous-officiers et militaires du rang). Les volontaires du

SMV, sous statut militaire, se répartissent entre **volontaires stagiaires**¹ et **volontaires techniciens**².

Le stagiaire signe un contrat de 6 à 12 mois non renouvelable. Il reçoit une formation professionnelle, une remise à niveau scolaire et prépare le permis de conduire ainsi qu'un diplôme de secourisme. Il est hébergé gratuitement en internat et touche une solde de 313 euros mensuels.

L'expérimentation du SMV est pilotée par le ministère de la défense. Cette période devra permettre d'étudier toutes les sources de financement en vue de son éventuelle pérennisation. En effet, **le dispositif ne saurait être financé par le ministère de la défense au-delà de la durée de l'expérimentation.** La loi d'actualisation de la LPM a prévu qu'un rapport serait remis au Parlement, au plus tard le seizième mois après le début de l'expérimentation - soit le 1^{er} janvier 2017 - afin d'évaluer l'expérimentation et les suites à lui donner.

Afin de ne pas engager d'investissements en infrastructures trop importants, le SMV s'appuie sur les centres de formation existants.

Trois centres expérimentaux sont prévus : un en Lorraine (Montigny-lès-Metz), ouvert le 15 octobre 2015, un dans l'Essonne (Brétigny-sur-Orge), ouvert le 3 novembre 2015, et un troisième en Poitou-Charentes (La Rochelle) qui ouvrira en janvier 2016. Un quatrième centre devrait ouvrir ultérieurement, sept centres étant prévus à terme. Chaque centre a vocation à offrir une centaine de places. Le commandement est, quant à lui, installé à Paris (Arcueil).

La programmation des recrutements, qui reste conditionnée aux candidatures et aux capacités des employeurs potentiels à l'issue de la formation, est la suivante :

ETPE	2015				2016											
	sept-15	oct-15	nov-15	déc-15	janv-16	févr-16	mars-16	avr-16	mai-16	juin-16	juil-16	août-16	sept-16	oct-16	nov-16	déc-16
volontaires stagiaires	0	190	190	190	240	330	330	330	330	330	330	837	837	837	837	837
volontaires techniciens	0	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49	163	163	163	163	163
sous-total volontaires	0	239	239	239	289	379	379	379	379	379	379	1 000				
OFF/SOFF/MdR	100	256	256	256	256	256	256									

¹ Les volontaires stagiaires (VS) constituent une catégorie d'emploi particulière ; ils perçoivent une solde spéciale.

² Les volontaires techniciens (VT), assistant les VS dans des fonctions de formation ou de soutien, sont rattachés à la catégorie des volontaires des armées ; ils perçoivent une solde mensuelle.

Compte tenu des effectifs et des données les plus récentes s'agissant de la montée en puissance de cette expérimentation, la valorisation prévisionnelle pour 2016 en termes de masse salariale et de fonctionnement est la suivante :

<i>En M€</i>	<i>Postes de coûts</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Masse salariale	volontaires stagiaires et techniciens	0,4	2,9
	OFF/SOFF/MdR	2,7	14,1
	total	3,1	17,0
Fonctionnement et prise en charge	formation et prise en charge	0,4	2,7
	fonctionnement	0,8	5,1
	total	1,2	7,8
sous-total		4,3	24,8
provision (30 % des volontaires) pour risque chômage (T2/hors socle)		0,0	0,1

Les dépenses de masse salariale (titre 2), d'un montant de 17 millions d'euros pour 2016, relèvent du programme 212. Celles de fonctionnement (7,8 millions d'euros pour 2016) sont assurées par le programme 178.

Des dépenses de chômage (titre 2) pourraient également intervenir, afin de prendre en compte la possible non-absorption par le marché du travail de certains volontaires.

Par ailleurs, les coûts d'infrastructures sont évalués à une dizaine de millions d'euros.

Selon l'étude d'impact de la loi, le coût moyen d'un volontaire devait s'élever à 35 000 euros par an, hors investissements initiaux et hors gestion centrale du dispositif. Cette même étude d'impact prévoit un coût global, de 35 millions d'euros sur la durée de l'expérimentation, hors investissements spécifiques et hors parcours de formation retenus.

Eu égard à la dépense prévisionnelle sur 2016 (22 millions d'euros hors formation et dépenses d'infrastructures), il est à craindre que le coût estimatif prévu initialement soit déjà dépassé.

Votre commission a fait adopter un amendement à la loi de programmation militaire du 28 juillet 2015 prévoyant, au-delà de l'expérimentation, une prise en charge mutualisée entre les différents ministères concernés.

C. LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES NATIONALES DE MILITAIRES (APNM)

La loi 2015-947 du 28 juillet 2015¹ actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 fait naître le droit nouveau pour les militaires de créer et d'adhérer librement à une association professionnelle nationale de militaires (APNM) dont l'objet exclusif est « *la préservation et la promotion des intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire* ». Cette même loi donne une définition de la condition militaire comme étant « *l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires* »².

Intervenant à la suite de deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la France au motif que la Cour a considéré que « *l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer* », qui figure à l'article L. 4121-4 du Code de la défense, **portait atteinte à la liberté d'association protégée par l'article 11** de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, liberté qui comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier, le nouveau régime des APNM vise à mettre la législation française en conformité avec celle-ci.

Ce régime s'inspire très largement des propositions formulées par M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat³, dans un rapport remis au président de la République le 18 décembre 2014.

La réforme instaurée consiste à autoriser la **création d'associations professionnelles *sui generis***, la création et l'adhésion à des syndicats au sens du code du travail demeurant interdite.

Ces associations seront exclusivement nationales et auront pour objet exclusif la préservation et la promotion des intérêts des militaires **en ce qui concerne la « condition militaire »**, dont la loi donne une définition en des termes **excluant notamment les questions d'organisation des armées**.

Chacune de ces associations sera ouverte à tout militaire, quel que soit son grade, ses fonctions ou son sexe, appartenant au moins à l'une des trois armées ou service de soutien interarmées ou formation rattachée. Y seront admis les réservistes, les personnels civils détachés dans les forces armées **à l'exclusion des anciens militaires**.

L'activité des APNM est strictement encadrée par la loi : ainsi, ces associations ne peuvent porter atteinte aux valeurs républicaines ni aux principes fondamentaux de l'état militaire ni à l'ensemble des obligations s'imposant aux militaires (disponibilité, loyalisme, neutralité, discipline...) ni

¹ Publiée au journal officiel du 29 juillet 2015.

² Article L.4111-1 du code de la défense (loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015).

³ Cf compte rendu de son audition par la commission en annexe.

ne doivent s'immiscer dans la définition de la politique de défense et les choix opérationnels.

Les associations sont également tenues à une obligation d'indépendance et ne pourront constituer des unions ou fédérations qu'entre elles.

Les APNM disposeront par ailleurs d'un certain nombre de moyens d'action et d'expression, dont certains sont prévus par la loi tandis que d'autres relèveront de la partie réglementaire du code de la défense :

- **le droit d'agir en justice** pour demander l'annulation d'actes réglementaires relatifs à la condition militaire et de décisions individuelles dans la mesure où elles portent atteinte aux intérêts collectifs de la profession, à l'exclusion des mesures d'organisation des services afin de prévenir tout risque de déstabilisation ;

- **le droit de se constituer partie civile** dans le cas où les APNM subiront un préjudice direct ;

- **le droit de se réunir et de s'exprimer publiquement** et en interne ;

- le droit de faire valoir leur position auprès des autorités ministérielles et du commandement et de saisir l'inspection générale des armées.

Resteront bien entendu interdites la grève, les manifestations sur la voie publique et les pétitions.

Certaines des APNM pourraient en outre être reconnues représentatives afin de participer au dialogue institutionnel. Cette représentativité est conditionnée au respect de certaines conditions de transparence financière et d'ancienneté (un an minimum) et de certains critères d'influence et d'audience (nombre et diversité des adhérents, niveau des cotisations).

Les APNM représentatives se voient ainsi reconnaître des droits et facilités supplémentaires :

- être reçues périodiquement par le chef d'état-major ou le directeur compétent (ou par le ministre et le chef d'état-major des armées pour les associations représentatives au niveau interarmées) ;

- siéger dans les organes délibérants des établissements publics et organismes nationaux intervenant dans le champ de la condition militaire (Caisse nationale militaire de sécurité sociale, IGESA...) ;

- être entendues par le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire ;

- disposer d'un local propre ;

- bénéficier d'un crédit de temps majoré pour leur président ;

- bénéficiaire d'un crédit d'impôt sur le revenu pour les adhérents au titre des cotisations versées (article 8 du projet de loi).

Les APNM représentatives au niveau de trois armées et de deux formations rattachés pourront en outre participer au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), instance de concertation du niveau ministériel. A l'initiative de votre commission, leur participation aux conseils de la fonction militaire (CFM) n'a en revanche pas été admise.

La création du régime des APNM s'accompagne en effet d'une **réforme du dispositif de concertation préexistant.**

Une évolution majeure réside dans **l'extension du champ de compétence du CSFM.** Auparavant, cette instance s'exprimait sur les textes réglementaires d'application du livre I^{er} du code de la défense ayant une portée statutaire. Désormais, le CSFM exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition militaire et doit être saisi des projets de loi modifiant le présent livre et des textes d'application de ce livre ayant une portée statutaire, indiciaire ou indemnitaire .

La loi prévoit également qu'une représentation du CSFM sera appelée à s'exprimer, chaque année, devant le HCECM et pourra en outre demander à être entendue par loi sur toute question générale intéressant la condition militaire.

Ainsi, le CSFM doit évoluer en une instance permanente et professionnalisée.

Les **conseils de la fonction militaire (CFM)**, instances de concertation placées au niveau du chef d'état-major d'une force armée ou directeur d'une formation rattachée, voient quant à eux leur champ de compétences recentré. Ils ne sont plus tenus de procéder à une étude de l'ensemble des questions inscrites à l'ordre du jour du CSFM, ce qui les contraignait à être des « pré-CSFM » au lieu de se concentrer sur les questions intéressant leur armée ou service. Ils pourront ainsi mieux maîtriser leur ordre du jour.

Enfin, la loi modifie les modes de désignation des membres du CSFM et des CFM, en complétant la mention du « tirage au sort » par celle de l'« élection ». Si les membres du CSFM étaient déjà pour l'essentiel élus parmi les membres des CFM, les membres des conseils de la fonction militaire étaient en revanche désignés par voie de tirage au sort « parmi les militaires ayant fait acte de volontariat au sein d'une population déterminée pour chaque armée ou formation rattachée » (art. R 4124-1 du code de la défense).

Il s'agit donc de renforcer la légitimité des CFM en prévoyant à terme l'élection de leurs membres.

Par ailleurs, deux nouveaux CFM sont créés, pour les deux corps militaires des commissaires des armées et des ingénieurs militaires d'infrastructures, afin de tenir compte des évolutions de l'organisation interne du ministère.

Ce nouveau dispositif sera mis en place progressivement et sera pleinement effectif au terme du délai de 18 mois prévu par la loi du 29 juillet 2015, soit au mois de janvier 2017.

Des décrets d'application, visant notamment à préciser notamment les seuils d'effectifs permettant de déterminer la représentativité d'une APNM, sont en cours d'examen par les CFM et le CSFM et devraient être signés avant la fin de l'année.

Pour l'heure, selon les informations communiquées par le directeur des ressources humaines du ministère de la défense, une seule APNM s'est pour l'instant constituée : il s'agit de l'association Association professionnelle nationale des militaires de la gendarmerie du XXIème, dite GEND XXI. Ses statuts ont été déposés en préfecture et le ministère de la défense a donné son agrément à l'association. Cette association pourrait prochainement créer une fédération avec d'autres associations des armées.

L'association de défense des droits des militaires-gendarmerie (ADEFDROMIL) est également en train de se constituer sous la forme d'une APNM.

LES CRÉDITS HORS TITRE 2

Présentation des crédits du programme 212 et évolution entre 2015 et 2016

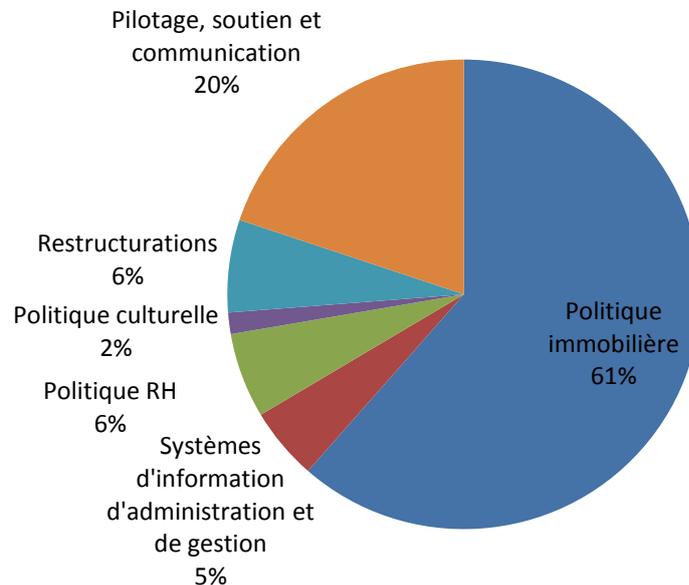
<i>en M€ courants</i>		LFI 2015		PLF 2016		Evolution en valeur	
Actions		AE	CP	AE	CP	AE	CP
04	Politique immobilière	1 705,28	1 051,38	1 611,33	1 171,22	- 93,95	119,84
05	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	148,72	113,45	138,28	110,82	- 10,44	- 2,63
06	Politique des ressources humaines	129,23	129,16	130,43	130,43	1,20	1,26
08	Politiques culturelles	28,81	28,41	32,87	32,84	4,06	4,43
10	Restructurations	144,95	193,88	57,19	139,35	- 87,76	- 54,53
11	Pilotage, soutien et communication	440,27	444,59	357,12	442,56	- 83,14	- 2,04
Total Hors Titre 2		2 597,26	1 960,88	2 327,23	2 027,21	-270,03	66,33
Total Titre 2		18 721,82	18 721,82	19 129,11	19 129,11	407,29	407,29
Total tt2 + HT2		21 319,08	20 682,70	21 456,33	21 156,32	137,26	473,62
<i>dont fonctionnement T3</i>		916,46	909,13	915,86	924,89	- 0,60	15,76
<i>dont investissement T5</i>		1 643,78	992,18	1 359,70	1 055,03	-284,08	62,85
<i>dont intervention T6</i>		32,04	52,29	42,38	35,71	10,34	- 16,58
<i>dont opérations financières T7</i>		4,98	7,28	9,29	11,59	4,31	4,31

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Le total des crédits budgétaires du programme 212 hors titre 2 s'élève en 2016 à 2 327 millions d'euros en AE (- 10,4 %) et 2 027 millions d'euros en CP (+ 3,4 %).

Il convient d'ajouter 200 millions d'euros en CP de ressources issues du produit des cessions immobilières, positionnées sur l'opération stratégique Infrastructures de l'action 4 « Politique immobilière » (à hauteur de 197,5 millions d'euros) et sur l'action 10 « Restructurations » (à hauteur de 2,5 millions d'euros).

Répartition des crédits de paiement du programme 212 hors titre 2 pour 2016 (y compris ressources exceptionnelles)



I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les dépenses relevant de la politique immobilière

Elles recouvrent :

- les programmes et opérations d'infrastructures diverses, qu'il s'agisse d'accueil de matériels nouveaux, de rénovations patrimoniales, de mise aux normes ou d'adaptation de l'outil de défense, notamment la mise en place du nouveau plan de stationnement ;
- l'entretien immobilier des emprises du ministère, qu'il s'agisse d'infrastructures technico-opérationnelles, de casernements, de centres de soutien de l'homme (alimentation) ou de bureaux de commandement et d'administration ;
- les dépenses effectuées dans le cadre de la politique de logement familial avec, d'une part, les conventions de réservation de logements, et, d'autre part, les acquisitions de logements ainsi que les rénovations et l'entretien du parc de logements existants ;
- les loyers dus par le ministère au titre des baux de type « privé » pour le logement du personnel par nécessité absolue de service ou utilité de service ;
- les loyers budgétaires ;
- à partir du PLF 2016, les crédits relatifs à l'entretien des bases de défense (BDD), qui relevaient auparavant du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

A. UN FINANCEMENT INSUFFISANT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS CROISSANTS EN INFRASTRUCTURES

Crédits consacrés à la politique immobilière (hors titre 2) en M€						
Action	LFI 2015		PLF 2016		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
04-politique immobilière	1 696,1	1 042,2	1 602,0	1 161,9	-5,5	11,5
10-restructurations : plan de stationnement	113,9	140,3	25,0	111,5	-78,1	-20,5
Total	1 810,0	1 182,5	1 627,0	1 273,4	-10,1	7,7

Élément de la dépense par nature PLF 2016					
en M€	Hors Titre 2			Total	FDC et ADP attendus en 2016
	fonctionnement	investissement	intervention		
Action 04					
AE	307,0	1 284,3	10,7	1 602,0	13,5
CP	304,7	846,6	10,7	1 161,9	13,5
Action 10					
AE	5,0	20,0		25,0	
CP	5,0	106,5		111,5	

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Après un exercice 2014 qui a permis une remise à niveau (+189,9 millions d'euros) et évité de nouveaux décalages¹, le budget 2015 a permis une reprise des investissements dans les infrastructures de défense, afin d'accompagner les grands programmes d'armement.

En 2016, les crédits de la politique immobilière (action 4) s'élèvent à 1 602 millions d'euros (-5 %) en AE et 1 162 millions d'euros en CP (+11 %) auxquels s'ajouteront 197,5 millions d'euros au titre des ressources exceptionnelles, alimentées en grande partie par la cession d'emprises parisiennes.

La politique immobilière intègre désormais, à la suite d'un transfert en gestion 2015 depuis le programme 178 « Préparation et emploi des forces », l'entretien courant des bases de défense pour un montant de 68,89 millions d'euros en AE et 70,25 millions d'euros en CP.

¹ Après un exercice 2013 très contraint : -156,4 millions de dépenses d'investissement par rapport à 2012, obligeant le ministère à procéder à un important volume d'annulation d'engagements et à décaler de nombreux programmes.

1. L'accompagnement des programmes d'armement

Le PLF 2016 prévoit un niveau de crédits de paiement et une capacité d'engagement qui doit permettre la poursuite des grands projets engagés dans le cadre de la loi de programmation militaire 2014-2019.

Les **investissements principaux** accompagneront les **programmes MRTT (*multirole transport tanker*), hélicoptères de nouvelle génération (Tigre, NH90), Rafale, FREMM, SNA Barracuda, Scorpion, ainsi que le programme Descartes (réseau de transmission ministériel) et la restructuration du service de santé des armées (SSA).**

L'effort entamé lors des années précédentes sera poursuivi sur les **bases navales de Brest et de Toulon** (rénovation des réseaux électriques inadaptés aux navires de nouvelle génération), sur les chaussées aéronautiques, sur les espaces d'entraînement de l'armée de terre et sur l'aide au logement du personnel civil et militaire. Le plan d'urgence de réhabilitation des espaces de vie, initié en 2014, est intégré à la programmation.

2. L'accompagnement de la remontée en puissance

Les crédits de l'action « politique immobilière » intègrent également les ressources nécessaires au **financement des décisions de la LPM actualisée en 2015, concernant la remontée en puissance de l'armée de terre.**

Les moindres déflations d'effectifs impliquent des besoins en infrastructures, nécessitant de **réorienter la politique de dissolutions/restructurations, menée depuis plusieurs décennies**, afin de l'adapter au nouveau contexte.

L'opération Sentinelle nécessite également des adaptations en termes d'infrastructure, pour améliorer les conditions d'hébergement des militaires déployés sur le territoire, afin de permettre le maintien du dispositif, avec un maillage territorial fin et dans la durée. La problématique de l'hébergement des militaires en opération Sentinelle se pose, en particulier, en Ile de France.

Comme l'a indiqué le général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, lors de son audition par votre commission, la remontée en puissance implique la **création de 33 compagnies et la remontée en puissance de deux régiments**. La remontée de la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes constitue **un tournant**, qui nécessite des investissements.

La **réflexion actuellement menée sur rôle et de la place de l'armée de terre sur le territoire national** devra intégrer les conséquences de cette évolution en termes d'infrastructures, afin que celles-ci ne constituent pas un facteur limitant.

« Notre capacité à recruter butte en effet sur des contraintes en termes de formation, d'équipement, d'habillement, d'infrastructures, de soutien médical... Recruter 11 000 hommes supplémentaires dans un délai aussi réduit met en lumière la notion de seuil critique de la remontée en puissance. »¹

Le PLF 2016 prévoit, **tout en continuant à diminuer le nombre d'emprises, de densifier les emprises existantes pour accueillir ces effectifs supplémentaires. Cette remontée en puissance nécessitera des travaux dans 31 régiments.**

3. Un plan de protection des infrastructures

Un effort particulier, qui s'élève à 60 millions d'euros, est consacré au **renforcement de la sécurité des infrastructures des dépôts de munitions**, à la suite du vol commis en juillet 2015 sur le site de Miramas (Bouches-du-Rhône).

Cet événement a posé la question de la vétusté de certains éléments de protection passive et de leur adaptation au contexte de menace actuel.

Cet effort doit être le prélude à un plan de protection défense plus vaste, en cours d'élaboration. La mise en place de ce plan nécessite une analyse fine des conditions de sécurité de chacune des emprises de la défense, en fonction de leurs problématiques spécifiques. L'effort à réaliser sera très supérieur à ce que permettront les crédits inscrits au PLF 2016, pour les seuls dépôts de munitions.

Le plan de protection des installations du ministère de la défense

Après le vol de munitions constaté sur le site de Miramas le 6 juillet 2015, **un plan d'urgence, dédié à la protection des sites de munitions**, a été mis en place. Sa mise en œuvre est supervisée par la nouvelle Direction de la protection des installations, moyens et activités de la défense (DPID).

Il comporte des mesures qui sont de trois types :

- Des mesures immédiates, qui concernent le renforcement de la protection physique, au niveau des clôtures et des magasins de stockage des munitions, ainsi que le déploiement d'une centaine de militaires. Elles portent également sur la réparation des systèmes de surveillance.

- Des mesures urgentes visant à doter les sites les plus vulnérables de systèmes de vidéo-surveillance.

- Des mesures pérennes de reconstruction des magasins de stockage de munitions et de renforcement des capacités de détection des sites. Leur réalisation débutera dès 2016 et nécessitera un effort financier de l'ordre de 60 M€ sur cette annuité.

¹ Général Jean-Pierre Bossier, audition du 4 novembre 2015.

Compte tenu de l'évolution sensible du contexte sécuritaire, le ministre de la défense a confié à la DPID **un travail plus global d'évaluation de la protection de l'ensemble des installations du ministère.**

S'agissant du régime juridique des intrusions dans les sites sensibles, la LPM actualisée¹ a **étendu aux installations nucléaires intéressant la dissuasion** le régime de sanctions pénales institué par la loi n° 2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires.

Le **survol d'installations sensibles par des drones**, notamment à proximité du site de l'Île Longue (26-27 janvier 2015), a suscité des interrogations quant aux risques potentiels engendrés par l'utilisation croissante de ce type d'appareil à titre civil (professionnel ou de loisirs). Conformément à l'article 2 de la loi du 2 juin 2015 précitée, les **enjeux de la multiplication des survols de zones sensibles par des drones**, depuis l'automne 2014, ont été étudiés au sein d'une mission interministérielle pilotée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui a présenté ses propositions pour y répondre, dans le cadre d'un **récent rapport au Parlement**². Les pistes d'évolution proposées sont d'ordre juridique et technologique :

- Mise en place d'un cadre juridique adapté aux drones aériens ;
- Adaptation des moyens de détection, d'identification et de neutralisation des drones.

4. Des crédits insuffisants

Le service des infrastructures de la défense doit, par conséquent, répondre à de nombreuses priorités, résultant des décisions prises en 2015, qui viennent s'ajouter aux programmes d'investissements lancés préalablement : non seulement les grands programmes d'armement mais aussi l'hébergement des militaires engagés dans l'opération Sentinelle et le renforcement de la protection des installations de la défense.

Comme l'a indiqué M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, lors de son audition par votre commission le 26 octobre 2015 : *« D'un point de vue financier, les besoins sont estimés à 1,4 milliard d'euros en 2016 et nous disposons de 1,2 milliard ».*

¹ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (article 29).

² L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'Etat, rapport du Gouvernement au Parlement, SGDSN, octobre 2015.

Des économies pourraient toutefois être réalisées dans la mise en œuvre des programmes : « *Le résultat des appels d'offres engagés dans le courant de l'année 2015 est néanmoins très positif, traduisant l'évolution du « coût des facteurs ». En matière d'infrastructures, les offres sont aujourd'hui inférieures de 7 %, en moyenne, au coût d'opérations similaires engagées précédemment.* »¹

Ces économies demeurent toutefois incertaines et leur montant aléatoire. C'est pourquoi **vos rapporteurs appellent de leurs vœux une inflexion plus marquée de la politique immobilière** du ministère de la défense, dont **l'ensemble des composantes est aujourd'hui nécessaire** à la remontée en puissance de l'effort de la défense. L'accent doit être mis, en priorité et de façon urgente, sur le **renforcement de la protection des installations**.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » : DES RECETTES EXCEPTIONNELLES À PRÉSEVER

La LPM 2014-2019 prévoit que les recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières (en nette diminution par rapport au montant initialement envisagé dans la LPM de 2013) financent une partie des dépenses d'investissement immobilier du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ».

Votre commission se félicite de la sécurisation des ressources exceptionnelles et de leur remplacement par des crédits budgétaires.

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

1. Opérations réalisées et prévisions

Les opérations intervenues en recettes et dépenses sur le CAS sont les suivantes :

CP, M€ courants	2014	Prévision 2015 (suite actualisation LPM)	Prévision 2016	Prévision 2017
Ressources	353	387	282	326
dont cessions	229	198	125	244
dont reports	124	189	157	82
Norme de paiement (exécution et prévision)	164	230	200	100

¹ M. Jean-Paul Bodin, SGA (audition précitée).

Pour 2015, les prévisions d'encaissement de recettes exceptionnelles liées aux produits des cessions immobilières, révisées suite à l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM), s'établissent à 198 millions d'euros. **L'essentiel de ces ressources provient de la cession de la caserne de la Pépinière (Paris).**

Pour les années ultérieures, les prévisions de cessions sont établies à partir des cessions attendues d'emprises parisiennes, **notamment l'Îlot Saint Germain et l'Hôtel de l'Artillerie** complétées d'un flux de cessions d'emprises régionales.

Prévisions de produits de cession 2015-2017 (encaissements)				
<i>(en millions d'euros)</i>	2015	2016	2017	TOTAL
<i>Emprises parisiennes</i>	127	80	200	407
<i>Emprises Hors Paris</i>	71	45	44	160
TOTAL	198	125	244	567

En 2015, les prévisions d'encaissement pour la gestion 2015 ont été révisées et sont estimés à ce jour à **198 millions d'euros au lieu des 308 millions d'euros** annoncés en 2014. Cette diminution est due essentiellement :

- à **l'annulation de la cession prévue pour la caserne Lourcine** (-15 millions d'euros), **conséquence de l'opération Sentinelle** et du nouveau besoin en matière d'hébergement en Ile-de-France des militaires ;

- aux décalages de cessions initialement prévues sur 2015 (l'Hôtel de l'Artillerie et l'Ilot Saint-Germain) ;

- aux révisions des prévisions d'encaissement du centre marine Pépinière (+34 millions d'euros) et de perceptions d'encaissements sur cessions antérieures à 2015.

Les prévisions de cessions 2009 à 2011 de la LPM 2009-2014 n'ont pas été atteintes, conduisant à un décalage des encaissements jusqu'en 2015 du fait de contraintes calendaires et d'appels d'offres infructueux.

La limitation de la décote prévue par la loi du 18 janvier 2013

Par disposition spécifique de loi de finances, le ministère de la défense bénéficiait d'un taux de retour des produits de cession de 100 % jusqu'au 31 décembre 2014 (article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 modifiée). Ce dispositif a été prorogé par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 modifiée (article 38) durant toute la période de la LPM 2014-2019, soit jusqu'au 31 décembre 2019.

Par ailleurs loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi "Duflo", permet à l'État de céder des terrains avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % pour des projets de construction de logements sociaux.

A l'initiative du Sénat et pour préserver les ressources de la défense, la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 portant actualisation de la LPM sur 2015-2019 précise que « jusqu'au 31 décembre 2019, lorsqu'il s'agit de terrains occupés par le ministère de la défense, le taux de la décote consentie en application [de la loi du 18 janvier 2013] ne peut excéder 30 % de leur valeur vénale ».

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale au présent projet de loi de finances propose de revenir sur la limitation de la décote.

Votre commission présente un amendement afin de rétablir ce dispositif, nécessaire pour garantir le niveau de ressources attendues.

Rappelons que les cessions d'actifs immobiliers constituent l'un des éléments de l'équilibre de la loi de programmation militaire actualisée : 730 millions d'euros de recettes sont ainsi prévues sur la période 2015-2019.

Prévision actualisée des recettes de cessions affectées au budget de la défense pour 2015-2019

(CP, en milliards d'euros courants)

		2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
LPM initiale		0,23	0,20	0,05	0	0	0,48
Actualisation	Total	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93
	immobilier	0,23	0,20	0,10	0,10	0,10	0,73
	matériels	0	0,05	0,05	0,05	0,05	0,20
Variation	en volume	0	+ 0,05	+ 0,10	+ 0,15	+ 0,15	+ 0,45
	en proportion	0	+ 25 %	+ 67 %	n.p.	n.p.	+ 94 %

Source : LPM 2014-2019, présent projet de loi et état-major des armées

Par principe, le code général de la propriété des personnes publiques dispose que l'aliénation des biens de l'État est réalisée, après renonciation par la commune à son droit de priorité, par appel d'offres après mise en concurrence.

Par dérogation (article L. 3211-6), la cession d'un bien peut être réalisée par le biais d'une cession amiable dans les conditions prévues à l'article R. 3211-7 du même code, notamment en cas de dispositions législatives ou réglementaires particulières ou après appel d'offres demeuré infructueux.

Par ailleurs, en application de l'article R. 3211-26 du code général de la propriété des personnes publiques dont les principales dispositions ont été reprises à l'article 48 de la LPM 2014-2019, les biens du ministère de la défense devenus inutiles dans le cadre des restructurations peuvent également être cédés à l'amiable. À ce titre, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) est chargée de négocier avec les collectivités concernées les conditions de cession, à l'exclusion du prix dont la détermination relève du seul service France Domaine.

L'essentiel des cessions opérées par le ministère de la défense depuis 2009 a été réalisé au profit de collectivités locales ou de leurs établissements publics, dans le cadre de l'exercice du droit de priorité ou des négociations menées par la MRAI.

Pour l'année 2014, sur les 99 opérations des cessions réalisées par le ministère de la défense, 28 l'ont été par appel d'offres (soit 28 %), pour un montant de 164,8 millions d'euros, soit 87 % des cessions immobilières réalisées en 2014.

Depuis le début de l'année 2015, sur les 44 opérations de cession réalisées, 11 l'ont été par appel d'offres (soit 25 % du total), pour un montant de 124,6 millions d'euros, soit 88 % des cessions immobilières d'ores et déjà réalisées.

2. La cession des emprises parisiennes

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

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

Les cinq emprises, objets de cessions en raison du regroupement des services d'administration centrale à Balard, sont :

- L'ensemble Bellechasse (Pavillon de Penthemont, Abbaye de Penthemont et Hôtel du génie)

La procédure d'appel d'offres, initiée en décembre 2013, s'est conclue au début du mois d'avril 2014. L'acte de vente a été signé le 27 juin 2014 pour un montant de 137 millions d'euros. Les services du ministère quitteront définitivement le site à la mi-novembre 2015.

- L'Hôtel de l'Artillerie (Saint-Thomas d'Aquin)

Des discussions sont actuellement en cours. L'opération devrait aboutir au cours de l'année 2016.

- Immeuble de la Pépinière

La ville de Paris ayant renoncé à l'exercice de son droit de priorité en mai 2014, l'opération de cession par appel d'offres a été lancée début juillet 2014. La cession est intervenue en janvier 2015 pour un montant de 118 millions d'euros. Le ministère de la défense continue cependant d'occuper le site par le biais d'une convention d'occupation conclue avec le nouveau propriétaire et le quittera définitivement au plus tard le 31 mars 2016.

- L'Ilot Saint-Germain

L'Ilot Saint-Germain fait actuellement l'objet d'études de valorisation prises en charge par un marché du service France Domaine. Cet ensemble immobilier sera cédé selon les procédures réglementaires en vigueur : droit de priorité de la ville de Paris puis, si elle y renonce, cession par appel d'offres. La conclusion de l'opération est attendue en 2017.

L'opération ne concerne pas :

- l'Hôtel de Brienne qui, compte tenu de sa valeur historique et du choix du maintien sur le site du ministre de la défense et de ses services, demeurera dans le patrimoine de l'État ;
 - le bâtiment Desjardins qui sera conservé au profit de services du ministère de la défense et d'autres services de l'État.
- La caserne Reuilly

L'État et la Ville de Paris ont signé le 9 juillet 2013 un protocole-cadre définissant les conditions de cession et de reconversion de la caserne Reuilly. La caserne a été cédée le 6 décembre 2013 au prix de 40 millions d'euros à l'aménageur Paris Habitat afin d'y réaliser un programme de logements : 50 % de logements sociaux, 20 % de logements à loyer maîtrisé et 30 % de logement locatif libre.

S'agissant des autres emprises parisiennes :

- La caserne Lourcine

La fraction principale de la caserne Lourcine à Paris (treizième arrondissement) a été transférée en mai 2012, pour partie au Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Paris et pour partie à

l'établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Ile-de-France, pour un montant de 52 millions d'euros.

Compte tenu des besoins d'hébergement en Ile-de-France, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, **le ministère de la défense conservera une partie du reliquat de l'emprise.**

- L'établissement d'administration principale Gley

La Défense, qui n'occupait plus cet immeuble depuis octobre 2012, a transféré gratuitement, en 2015, cette emprise aux deux ministères actuellement occupants (Intérieur et Logement) tout en conservant le droit au retour du produit de cession en cas d'aliénation ultérieure du site.

Dénomination de l'immeuble	Localisation	Date de réalisation de la cession	Date de cession envisagée	Valeur (prix de cession si l'immeuble a déjà été cédé)
Abbaye de Penthemont	37, rue Bellechasse 75007	27/06/2014	2013	137 M€
Pavillon Penthemont	39, rue Bellechasse 75007			
Hôtel du Génie	104, rue de Grenelle 75007			
Îlot Saint Germain	231, bld Saint-Germain 75007	-	2017	-
Hôtel de l'Artillerie	1, place St Thomas d'Aquin 75007	-	2016	-
Caserne de la Pépinière	15, rue Laborde 75008	09/01/2015	2014	118 M€
Caserne Reuilly	20, rue de Reuilly 75012	06/12/2013	2013	40 M€

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Votre commission sera très vigilante sur le fait que ces ressources immobilières viennent bien abonder, comme prévu par la LPM, les ressources de la défense.

L'amendement au PLF 2016 rétablissant la décote y contribue.

3. Les cessions hors immobilier parisien

Les mesures de restructurations 2009-2015 ont entraîné la cession de plus de 249 emprises hors Paris, représentant environ 5 400 hectares.

a) Les dispositifs : cessions à l'euro symbolique et cessions à titre onéreux

La moitié des emprises cessibles dans le cadre des restructurations 2009-2014 est localisée sur le territoire de communes qui sont éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique, conformément à l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

En effet, les emprises reconnues inutiles dans le cadre des opérations de restructuration du ministère de la défense réalisées entre le 1^{er} septembre 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique avec complément de prix différé, en cas de revente, aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande.

La liste des communes concernées a été fixée par le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 modifié.

Un dispositif rénové de cession à l'euro symbolique a été introduit par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2015, pour les immeubles du ministère de la défense reconnus inutiles dans le cadre des restructurations de la période 2015-2019. Divers aménagements ont ainsi été apportés au dispositif, notamment :

- l'élargissement de la typologie des bénéficiaires ;
- la diversification au-delà des seules actions et opérations d'aménagement des destinations des terrains cédés ;
- la prise en compte des spécificités ultramarines (adaptation aux compétences dévolues aux collectivités polynésiennes et néocalédoniennes et aux spécificités législatives de ces territoires).

La liste des bénéficiaires est fixée par le décret n° 2015-1027 du 19 août 2015 pris en application de l'article 39 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 relatif au dispositif de cession à l'euro symbolique.

L'autre partie des emprises objets des mesures de restructuration 2009-2014 est cédée à titre onéreux, soit aux collectivités territoriales par procédure de gré à gré, soit par appel d'offres lorsque les collectivités renoncent à l'acquisition. Ces emprises peuvent également être transférées à titre onéreux à d'autres ministères.

Bilan d'application du dispositif de cession à l'euro symbolique

Année	Nombre d'emprises cédées	Surface totale des emprises cédées (m ²)	Évaluation finale (M€)
2009	15	324 078	12
2010	12	852 866	26
2011	30	4 635 877	59
2012	5	479 476	1
2013	21	9 272 948	34
2014	11	4 097 924	58
2015	10	4 063 316	24
TOTAL	104	23 726 485	215

Dans le cadre des mesures induites par la LPM 2014-2019, l'essentiel des cessions sera réalisé à titre onéreux, selon les mêmes procédures, qui ont été reconduites.

b) Bilan 2009-2015

Pour les années 2009 à 2015, 249 emprises hors Paris ont été libérées :

- 144 d'entre elles étaient concernées par des contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) dont 104 ont fait l'objet, par décret, d'une autorisation de cession à l'euro symbolique ;

- 105 emprises n'entraient pas dans le champ des CRSD.

En 2014, dans le cadre des restructurations, 11 emprises ont fait l'objet d'un décret autorisant une cession à l'euro symbolique et 8 emprises ou fractions d'emprises ont été cédées à titre onéreux, pour un montant de 24 millions d'euros, dont la caserne Vauban à Versailles pour 13 millions d'euros et la caserne Mellinet à Nantes pour 6 millions d'euros. Les 11 biens ayant fait l'objet d'un décret étaient évalués à 58 millions d'euros.

Depuis le début de l'année 2015, 10 emprises (évaluées par les services de France Domaine à 24 millions d'euros) ont fait l'objet d'un décret autorisant une cession à l'euro symbolique et 32 emprises ou fractions d'emprise ont été cédées à titre onéreux, pour un montant de 22 millions d'euros.

Les principales emprises régionales cédées sont :

- une fraction du quartier Ostérode à Rillieux-la-Pape pour 7,5 millions d'euros,
- la caserne Stirn à Strasbourg pour 4,7 millions d'euros,
- la station troposphérique à Saint-Prix pour 2,5 millions d'euros,

- l'ex direction régionale du service des essences de Marseille pour 0,7 million d'euros.

Pour l'année 2015, les restructurations concernent principalement la ville de Châlons-en-Champagne, en conséquence de la dissolution du 1^{er} régiment d'artillerie de marine et de l'état-major de la 1^{ère} brigade motorisée, qui se traduira par la libération (totale ou partielle) à terme de six emprises (caserne, quartiers, zone technique et terrain).

Parmi les autres restructurations annoncées figurent notamment :

- le début de la dissolution de la base aérienne 102 de Dijon ;
- la fermeture du détachement air 277 de Varennes-sur-Allier ;
- la fermeture de la base navale de l'Adour à Anglet ;
- la fermeture du centre de ravitaillement des essences de Castelsarrasin ;
- la fermeture du dépôt de munitions de Billard.

Au titre de l'année 2016, le ministre de la défense a annoncé le 31 juillet 2015 des mesures de restructuration plus limitées que les années précédentes.

Elles se traduisent notamment par :

- la poursuite de la dissolution de la BA 102 de Dijon ;
- la fermeture de la plate-forme aérienne 110 de Creil ;
- la fermeture du centre de ravitaillement des essences de Sarrebourg ;
- la poursuite du transfert des activités hospitalières du Val de Grâce vers les hôpitaux de Bégin et de Percy ;
- la dissolution du dépôt de munitions de Connantray.

La libération des emprises étant encore en cours, l'évaluation des biens concernés n'a pas encore été réalisée.

Pour les années ultérieures, les mesures de restructuration ne sont pas encore arrêtées.

C. LES OPÉRATIONS STRATÉGIQUES

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

En millions d'euros

OS	PLF 2015 (crédits budgétaires)		FDC et ADP attendus en 2015	PLF 2016 (crédits budgétaires)		FDC et ADP attendus en 2016
	AE	CP		AE	CP	
Fonctionnement et activités spécifiques	222,5	222,5		307,0	304,7	
Dissuasion	142,8	93,0		119,8	90,4	
Infrastructure de défense	1 444,7	867,0	AE : 13,5 CP : 13,5	1 200,2	878,3	AE : 13,5 CP : 13,5
Total	1 810,0	1 182,5	AE : 13,5 CP : 13,5	1 627,0	1 273,4	AE : 13,5 CP : 13,5

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Ces crédits budgétaires seront complétés par les ressources du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » à hauteur de 200 millions d'euros de CP et par des crédits issus du recouvrement des indus versés par le ministère suite aux dysfonctionnements du système d'information Louvois à hauteur de 50 millions d'euros de CP, d'ores et déjà inclus dans la programmation pour 2016.

L'OS « Fonctionnement et activités spécifiques » est marquée par une augmentation de 36 % en AE et CP, par rapport au PLF 2015, en raison d'une augmentation de la dotation pour l'entretien des infrastructures.

Cette évolution intègre une augmentation de 32 millions d'euros du besoin par rapport au projet de loi de finances pour 2015, partiellement compensée par une évolution à la baisse du coût des facteurs.

Elle comprend aussi le transfert depuis le programme 178 « Préparation et emploi des forces » de 69 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP de dépenses d'entretien courant des bases de défense.

1. Le fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID)

Le SID assure le soutien et l'adaptation de l'ensemble des infrastructures et du domaine immobilier de la défense sur le sol national et à l'étranger. Il est le référent unique du ministère pour les questions de construction, de maintenance et de gestion du patrimoine immobilier, au profit de toutes les armées.

Pour réaliser ses missions, le SID dispose de 4 487 agents¹ dont 32 % de militaires², parmi lesquels 49 projetés en opérations extérieures³. Un corps unique des ingénieurs militaires d'infrastructure (IMI)⁴ a été créé en 2010.

a) La réorganisation de la fonction infrastructure

La rénovation de la gouvernance et la réorganisation de la fonction infrastructure ont fait l'objet d'un mandat donné au service d'infrastructure de la défense (SID) et à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), en cohérence en termes de contenu et de calendrier avec les autres chantiers : réforme des soutiens, de la gestion des ressources humaines du ministère, de la fonction financière et des achats.

S'inscrivant dans la logique « de bout en bout » des soutiens, le projet de service du SID a pour objectifs principaux :

- une simplification de l'organisation de la fonction infrastructure et des processus de gestion associés ;
- l'intégration des régies infrastructures des groupements de soutien de base de défense, au sein du SID ;
- le recentrage sur les domaines stratégiques ;
- le renforcement de la « relation client ».

Dans ce cadre, le **regroupement**, depuis la gestion 2015, **sur le seul programme 212 de l'ensemble des crédits de maintien en condition**, jusqu'alors répartis entre les programmes 178 et 212, facilite la gouvernance du maintien en condition en offrant au SID une vision à moyen terme permettant **une rationalisation des marchés de maintenance et d'exploitation**.

Le ministère a décidé de confier au SID l'ensemble du personnel chargé des travaux en régies de maintien en condition à compter de fin 2014.

Le SID dispose ainsi de l'ensemble des moyens à la fois humains et financiers permettant d'optimiser le maintien en condition de l'infrastructure du ministère.

En fin d'année 2014, un protocole a été signé entre le SGA et l'état-major de l'armée de l'air pour le transfert au SID des emplois

¹ Au 30 septembre 2014

² Bilan en effectif physique (et non en ETP) date du 30 août 2014

³ À la date du 30 novembre 2014

⁴ Les IMI sont chargés d'exercer des fonctions d'inspection, de contrôle, d'expertise, de coordination et de direction dans le domaine de l'infrastructure. A terme, ce corps regroupera 500 à 600 membres. Dans son rapport pour avis sur le PLF 2014 n°1433 tome 33 « défense, soutien et logistique interarmées », M. Alain Marty, député, précise les missions, les modalités de recrutement et les justifications du maintien du statut militaire des ingénieurs militaires d'infrastructure : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/a1433-tIII.asp>

d'électrotechniciens des bases aériennes. La même démarche est actuellement en cours avec ceux des bases aéronavales de la marine.

L'optimisation de la gouvernance passe, pour le SID, par la connaissance exacte et exhaustive de son plan de charge présent et à venir. Pour cela, **il développe depuis cinq ans le système d'information COSI** (conduite des opérations du service d'infrastructure).

Le SID est chargé d'assurer le maintien en condition des infrastructures du ministère, dans un contexte de forte réduction des ressources qui y sont consacrées. Pour répondre à cet enjeu, le SID a mis en place une **démarche fondée sur la connaissance du patrimoine** (établissement d'une cartographie de performance) et sur **une approche par les risques**.

S'agissant du **recentrage sur les domaines stratégiques**, après avoir défini ces domaines en concertation avec les différents acteurs de la fonction infrastructure, le SID a assigné à chacun de ses établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID), ainsi qu'au centre d'expertise des techniques d'infrastructures de la défense (CETID), **un rôle de référent dans un ou plusieurs de ces domaines**.

Les pôles référents ainsi créés constituent un vivier de spécialistes, concentrant la compétence dans les domaines concernés.

b) Objectifs et indicateurs de performance

L'objectif d'externalisation, qui est de traiter 50 % des opérations d'investissement en maîtrise d'œuvre externe, a été atteint en 2014.

L'indicateur associé à l'objectif n° 1 « mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais » a évolué en LFI 2014, entravant sa comparaison avec l'indicateur précédent. L'indicateur mesure désormais le « respect des délais et des coûts des grands projets d'infrastructure ». Le périmètre retenu est constitué par les opérations d'infrastructure individualisées dont le coût final est supérieur à 2 millions d'euros livrées dans la période considérée.

Pour 54 opérations d'infrastructures individualisées livrées en 2014 dont le coût final est supérieur à 2 millions d'euros, **le sous-indicateur relatif à la proportion des projets en retard indique un taux de 20 %**. Par ailleurs, **la proportion de projets en dépassement de coût (supérieur à 5 %) est de 31 %**.

À partir de 2017, l'indicateur évoluera une nouvelle fois, conformément à une directive interministérielle, pour se focaliser sur les opérations de plus de 5 millions d'euros.

On ne peut que **regretter ces évolutions successives dans la construction des indicateurs de performance**, qui rendent les évolutions illisibles.

Dans son contrat d'objectifs et de performance 2015-2017, validé le 5 mars 2015, plusieurs objectifs visent à permettre l'amélioration de la performance du SID dans le domaine de la maîtrise des coûts et des délais.

2. Un effort indispensable pour le patrimoine immobilier et le logement familial

Le 9^{ème} rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), en date de juin 2015, a souligné le risque de perte d'attractivité du métier militaire, et notamment de rupture des équilibres généraux entre la fonction publique et la fonction militaire.

Dans ce contexte, l'état dégradé des infrastructures et notamment des logements est une source de préoccupation, en raison de son impact sur la situation matérielle et morale des militaires.

a) Le logement familial

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

Elle fait l'objet de crédit au sein de l'OS « Fonctionnement et activités spécifiques » (entretien courant, logement familial, loyers et locations). Le logement familial fait également l'objet de crédits d'investissement inscrits à l'OS « Infrastructure de défense », d'une part pour la réalisation de logements familiaux ainsi que pour la conclusion et le renouvellement des conventions de réservation, et, d'autre part, pour le maintien en condition de logements domaniaux.

Le parc du ministère de la défense est constitué d'environ 46 000 logements en métropole, dont 80 % réservés auprès de bailleurs (sociaux ou non) et 20 % dont l'État est propriétaire. Le parc outre-mer et à l'étranger est de 5 500 logements. Le nouveau plan de stationnement des armées a conduit, dès 2009, à revoir les besoins en logements. Le ministère poursuit, dans ce cadre, un objectif de rationalisation du parc en vendant les logements domaniaux ou en résiliant les conventions de réservation sur les zones où il se désengage et en réservant de nouveaux programmes dans les zones de densification afin de préparer l'accueil des unités transférées.

Depuis 2012, environ 720 logements ont été vendus ou sont en cours de cession et environ 490 devraient l'être d'ici 2016.

En outre, **l'adaptation des implantations de logements aux restructurations a entraîné la réservation de 1 000 nouveaux logements** depuis 2012 dans les zones de densification. Le besoin est couvert pour les restructurations 2009-2014. Cette action se poursuit en visant les zones de forte tension locative et il est prévu de livrer environ 500 nouveaux logements chaque année (550 en 2014). En parallèle, des conventions ont été

résiliées ou le seront pour plus de 2 000 logements dans les zones quittées par le ministère de la défense.

Un effort de **rénovation des logements domaniaux vétustes** en métropole a été effectué (25,2 millions d'euros en 2015, puis 20 millions d'euros en moyenne sur 2016-2021).

Les agents bénéficiant d'un logement de fonction (par nécessité absolue de service ou convention d'occupation précaire avec astreinte) sont logés en priorité dans le parc domanial, le ministère de la défense prenant en charge tout ou partie du loyer auprès du titulaire du bail civil, la société nationale immobilière (SNI). Par ailleurs, quand il n'y a pas de logement disponible, un logement est pris à bail en respectant les règles fixées par France Domaine de proximité du lieu de travail et de superficie, en fonction de la composition familiale (80 m² pour une personne seule ou en couple et 20 m² par personne supplémentaire).

En métropole, le montant des remboursements des loyers des logements domaniaux auprès de la SNI et des loyers des logements pris à bail s'inscrit globalement dans la continuité des années antérieures pour 2015 : respectivement, 8,8 millions d'euros et 9,5 millions d'euros (contre 8,7 millions d'euros et 6,8 millions d'euros en 2014), auxquels s'ajoute en 2015 le coût du deuxième ajustement triennal du bail conclu avec la SNI (3,9 millions d'euros).

Pour 2016, le montant du remboursement des loyers des logements domaniaux prévu est de 9,5 millions d'euros, et celui des loyers des logements pris à bail en métropole est évalué à 7,5 millions d'euros.

Outre-mer, en raison des augmentations de prix, les loyers sont passés de 35 millions d'euros en 2010 à 37,6 millions d'euros en 2014. 40 millions d'euros sont programmés pour 2015 et 2016 compte tenu des efforts réalisés pour améliorer le parc de logements domaniaux.

À l'étranger, le montant des prises à bail s'est élevé à 8 millions d'euros en 2014. Il est prévu un montant de 8,1 millions d'euros en 2015 et 2016.

Vos rapporteurs regrettent, là encore, la **faible lisibilité des indicateurs de performance de cette politique de logement**, qui, après avoir été modifiés, ont été supprimés. Tout au plus peut-on indiquer qu'au 31 décembre 2013, le taux de réalisation des demandes de logement du personnel militaire muté était de 52 %. Cet indicateur, ainsi que l'objectif « Mettre en adéquation le parc de logement avec les besoins », ont toutefois disparu des projets annuels de performance 2015 et 2016, ce qui est regrettable.

b) La réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés

Les ressources contraintes et le niveau élevé des besoins capacitaires à satisfaire en priorité n'ont pas permis de consacrer l'ensemble des moyens nécessaires aux infrastructures de vie et au maintien en condition de l'infrastructure générale du ministère de la défense.

Par conséquent, il a été décidé d'élaborer un plan d'action permettant d'identifier les infrastructures présentant un état dégradé (points sensibles) et de proposer les actions correctives. Le **plan d'urgence de réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés** concerne 697 ouvrages dont la remise en état nécessite 560 millions d'euros.

Au 31 décembre 2014 :

- sur les 310 opérations programmées, 286 ont pu être engagées pour un montant de 59 millions d'euros (dont 47 sont déjà terminées).
- Les 24 autres n'ont pas pu être engagées pour des raisons techniques et ont été reportées en programmation.

En 2015, 232 opérations sont programmées dont 136 sur les crédits des bases de défense et 96 sur d'autres crédits budgétaires, pour un montant de 141 millions d'euros.

Par la suite, 179 opérations sont programmées sur la période 2016-2021.

c) La location d'infrastructures hors logement

Compte tenu des cessions réalisées en site occupé, notamment à Paris, les dépenses de locations administratives ont augmenté depuis 2014. Près de 12 millions d'euros ont ainsi été programmés pour l'année 2015 (financement à partir du programme 212 et du compte d'affectation spéciale immobilier).

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2010, les loyers budgétaires ont été généralisés à l'ensemble des bâtiments, propriétés de l'État, dès lors que ces bâtiments sont occupés par les services de l'État et abritent majoritairement des bureaux. La surface utile de bureaux utilisée par le ministère de la défense a été réduite de 18 % entre 2010 et 2015.

Après une stabilité sur la période 2012-2014, **les dépenses relatives aux loyers budgétaires ont diminué en 2015 et 2016, en raison du regroupement des agents sur le site de Balard**. Ces loyers budgétaires, qui s'élevaient à 180 millions d'euros en 2014, s'élèvent à 116 millions d'euros en 2015 et 115 millions d'euros en 2016.

3. Les infrastructures de la dissuasion

L'opération stratégique « Dissuasion » recouvre les dépenses consacrées à la force océanique stratégique (FOST), et en particulier aux installations de la base opérationnelle de l'Île Longue. Elle comprend également les opérations d'infrastructure liées aux transmissions stratégiques (HERMES).

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

Elles accompagnent et complètent notamment :

- les opérations conduites par la direction générale de l'armement (DGA) pour **l'adaptation du site au missile M51** ;
- le **maintien en condition opérationnelle des navires** par le service de soutien de la flotte (SSF) ;
- les travaux d'exploitation des installations à terre concourant au soutien des navires.

Depuis 2014, le programme 212 prend en compte les investissements liés aux **infrastructures des transmissions nucléaires** (programme HERMES). Ces dépenses concernent les sites dédiés aux transmissions stratégiques pour accompagner la rénovation des systèmes de transmission mais aussi pour assurer le maintien en condition de cette infrastructure.

Les investissements réalisés sont de deux ordres :

- des opérations composées essentiellement de l'entretien et de la maintenance préventive ou corrective de faible ampleur ;
- des opérations d'adaptation de capacités et de maintenance lourde composées pour l'essentiel de projets de refonte des ouvrages et des moyens conçus et réalisés lors de la création des sites et qui exigent des réhabilitations, des mises en conformité aux exigences réglementaires (sûreté, protection de l'environnement) ou des redimensionnements.

À partir de 2016, **le ministère de la défense indique que les investissements au profit des Forces Aériennes Stratégiques (FAS), permettant de couvrir le maintien en condition des sites qui concourent à la dissuasion, seront identifiés par le biais d'une évolution de la maquette du référentiel du programme 212.**

EVOLUTION DES CREDITS DE L'OS DISSUASION ENTRE 2014 et 2016							
M€ courants		AE			CP		
		2014 Exécution	2015 Prévisions	PLF 2016	2014 Exécution	2015 Prévisions	PLF 2016
FOST	Maintien en condition	29,29	31,39	34,29	25,77	26,58	29,46
	Adaptations de capacités	31,12	103,13	74,31	44,32	59,60	50,96
Autres opérations d'adaptation de capacité TO/NTO		0,02	-		0,94	-	
HERMES	Transmissions nucléaires	4,66	8,25	10,20	0,32	6,82	9,01
Environnement FAS		-	-	1,00	-	-	1,00
TOTAL		65,09	142,77	119,80	71,35	93	90,43

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

4. Les investissements en infrastructures de défense

a) L'évolution des crédits

L'opération stratégique « Infrastructure de défense » comprend les crédits destinés à la construction des infrastructures de défense de tous types.

EVOLUTION DES CREDITS DE L'OS INFRASTRUCTURE ENTRE 2014 ET 2016						
M€ courants	AE			CP		
	RAP 2014	LFI 2015	PLF 2016	RAP 2014	LFI 2015	PLF 2016
Action 4 Infrastructure de défense	1 056,77	1 330,78	1 175,20	665,41	726,65	766,83

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Ces dépenses d'infrastructures (767 millions d'euros) comprennent notamment :

- La réalisation de logements familiaux, le maintien en condition de logements domaniaux, la restauration des immeubles classés au titre des monuments historiques (protocole culture-défense) et autres dépenses relatives à l'adaptation de capacité d'infrastructures non technico-opérationnelles (NTO) ;
- Des investissements d'adaptation des capacités technico-opérationnelles (TO) ;

- Des dépenses de maintenance lourde d'infrastructures, de maintien en condition opérationnelle (MCO) et de maintien en condition générale des infrastructures (MCI) ;
- Des dépenses d'investissement pour l'accueil de nouveaux matériels et la rénovation des réseaux électriques des bases de Brest et Toulon, décrits ci-après.

b) Les investissements pour accueil de nouveaux matériels

Crédits demandés pour l'accueil des principaux programmes d'armement

Description	AE		CP	
	2015	2016	2015	2016
Accueil A400M			13	12
Accueil FREMM	33		27	27
Accueil MRTT	64	2,3	21	42
Accueil Rafale	0,2	4,2	2,9	3,1
Accueil SAMPT			3,5	1
Accueil HNG		58	21	10,2
Accueil VBCI	0,4		16	9,8
Accueil et soutien SNA Barracuda	32	65	98	123
Scorpion étape 1	52		3,4	6
Accueil AUG	15		4,5	2
Rénovation des réseaux électriques base navale Brest	29	0,5	21	21
Rénovation des réseaux électriques base navale Toulon	171	220	14	21
Descartes	53		12	12

Source : Projets annuel de performance (annexes au PLF 2015 et au PLF 2016)

En 2014, les **investissements principaux** ont concerné les programmes **Hélicoptères de nouvelle génération (HNG)**, **Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)**, **SCORPION** (accueil des engins blindés de reconnaissance et de combat Jaguar et des véhicules blindés multi-rôle Griffon), **A400M**, **RAFALE**, **MRTT** (*multirole transport tanker*).

Des opérations importantes ont été engagées dans les **bases navales de Brest et de Toulon** pour l'accueil des **frégates multi-missions (FREMM)** et des **sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) Barracuda**, ainsi que pour la rénovation des **réseaux électriques** inadaptés aux navires de nouvelle génération.

Les investissements ont également porté sur les chaussées aéronautiques, les espaces d'entraînement de l'armée de terre, le logement du personnel civil et militaire et la rénovation des hôpitaux des armées (plus de 30 millions d'euros au profit de la rénovation de l'hôpital Bégin).

En 2015 et 2016, les **investissements principaux** concernent les programmes **SNA Barracuda**, **MRTT** (*multi role transport tanker*), **FREMM** (frégates multi-missions), **A400M**, **Hélicoptères de nouvelle génération** (Tigre, NH90), **Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)**, **SCORPION**, **RAFALE**, **SAMP-T** (défense Sol-air moyenne portée - terrestre).

Par ailleurs, les premiers investissements sur les programmes **DESCARTES** (modernisation de l'ensemble des réseaux informatiques et téléphoniques d'infrastructure du ministère de la défense) et de restructuration du service de santé des armées (SSA) ont été réalisés. L'effort a été poursuivi sur les bases navales de Brest et de Toulon, les chaussées aéronautiques, les espaces d'entraînement de l'armée de terre et le logement du personnel civil et militaire.

Tableau présentant une évolution dans le calendrier des réalisations

Opérations	Évènements	Période initialement prévue	Période de livraison
Accueil et soutien SNA Barracuda	Accueil du premier sous-marin de la série	Été 2016	2017
	Accueil des cinq autres sous-marins	2019 à 2027	2020 à 2029
Accueil A 400M	Rénovation et extension des aires aéronautiques	4 ^{ème} trimestre 2017	Avril 2021
Accueil FREMM	Accueil des sept autres frégates	Août 2014 à novembre 2022	Mars 2015 à Avril 2022
Accueil Rafale	Accueil de la 3 ^{ème} flottille phase 1/2	Mars 2016	2020
	Accueil de la 3 ^{ème} flottille phase 2/2	Mars 2016	2023
	Accueil du 4 ^{ème} escadron Rafale (BA 118 de Mont-de-Marsan)	2017	2019

Accueil SAMPT	BA 125 (Istres) – livraison des infrastructures	Décembre 2013	Décembre 2015
Accueil du HNG	Infrastructure Caïman (Pau)	2016	Janvier 2021
	Infrastructure Caïman (Phalsbourg)	2014	2016
Infrastructure Scorpion étape 1	Lancement de la réalisation	Début 2014	Juin 2015
	Première livraison	Fin 2016	Début 2018
	Dernière livraison	Fin 2022	Début 2025
Rénovation des réseaux électriques de la base navale de Brest	Livraison des premiers ouvrages	2015	2016
	Livraison des derniers ouvrages	2024	2024

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

5. La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement des forces armées

La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement nécessite des investissements afin de réaliser l'adéquation du parc immobilier aux besoins du ministère, en cédant les emprises devenues inutiles et en adaptant ou en densifiant celles dont la destination a été modifiée.

a) Les restructurations annoncées

Rappelons que, **pour l'année 2015, les restructurations concernent principalement la ville de Châlons-en-Champagne**, avec la dissolution du 1^{er} régiment d'artillerie de marine et de l'état-major de la 1^{ère} brigade motorisée, qui se traduira par la libération (totale ou partielle) à terme de six emprises (caserne, quartiers, zone technique et terrain).

Parmi les autres restructurations annoncées figurent notamment :

- le début de la dissolution de la base aérienne 102 de Dijon ;
- la fermeture du détachement air 277 de Varennes-sur-Allier ;
- la fermeture de la base navale de l'Adour à Anglet ;
- la fermeture du centre de ravitaillement des essences de Castelsarrasin ;
- la fermeture du dépôt de munitions de Billard.

Au titre de l'année 2016, le ministre de la défense a annoncé le 31 juillet 2015 **des mesures de restructuration plus limitées** que les années précédentes.

Elles se traduisent, notamment par :

- la poursuite de la dissolution de la BA 102 de Dijon ;
- la fermeture de la plate-forme aérienne 110 de Creil ;
- la fermeture du centre de ravitaillement des essences de Sarrebourg ;
- la poursuite du transfert des activités hospitalières du Val de Grâce vers les hôpitaux de Bégin et de Percy ;
- la dissolution du dépôt de munitions de Connantray-Vaufrey.

Vos rapporteurs regrettent l'absence de programmation pluriannuelle des restructurations. Le ministère objecte à une telle programmation qu'une anticipation à long terme est peu robuste, et que les conséquences d'une révision ultérieure des prévisions sont ensuite lourdes.

La révision de la loi de programmation militaire en 2015 n'implique pas, pour 2016, de restructurations territoriales majeures. Les actions engagées constituent donc la poursuite des restructurations décidées précédemment.

b) La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement

Les mesures issues de la loi de programmation militaire 2014-2019 impliquent l'adaptation du plan de stationnement des formations, afin de **rationaliser** les emprises, de **densifier** les sites conservés et de **mutualiser** des emprises avec d'autres services de l'État.

Mise en œuvre du nouveau plan de stationnement

<i>en millions d'euros</i>	LFI 2015		PLF 2016			
	AE	CP	AE affectées	AE engagées hors TF	AE Total	CP
<i>Restructurations d'infrastructure</i>	108,93	135,31		19,97	19,97	106,52
<i>Gardienage des emprises libérées</i>	5,00	5,00		5,00	5,00	5,00
Total	113,93	140,31	-	24,97	24,97	111,52

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Les principales opérations financées en 2016 sont décrites ci-dessous.

Principales opérations en 2016

Etat-major des armées (0,25 million d'euros)

Côte d'ivoire - Port Bouet - Adaptation de la capacité de stockage de l'armurerie

Armée de terre (4,83 millions d'euros)

Sont programmées notamment :

Haguenau (67) - Transfert de la section état-major (SEM) du 110è RI pour 1,20 million d'euros ;

Castelsarrasin (82) - Poursuite des travaux de la zone technique au quartier de Lavalette pour 1 million d'euros.

Armée de l'air (13,52 millions d'euros)

Sont programmées notamment :

Evreux (27) - Mise à niveau des infrastructures pour l'accueil des avions de transport « CASA » sur la BA 105 pour 7 millions d'euros ;

Orange (84) - Poursuite des travaux de création du centre de préparation opérationnelle du combattant de l'armée de l'air (CPOCAA) et accueil du commando parachutiste de l'air n° 20 (CPA20) sur la BA 115 pour 1,44 million d'euros ;

Romorantin (41) - Poursuite de la réalisation d'infrastructures de stockage des matériels aéronautiques sur le détachement air 273 pour 1 million d'euros ;

Toutes bases : Télé-protection des sites isolés de l'armée de l'air pour 1 million d'euros.

Marine nationale (0,03 million d'euros)

Lann Bihoué (56) - Restructurations et modification d'infrastructures par la mise en conformité et augmentation de la puissance de la centrale électrique.

Service de santé des armées (0,65 million d'euros)

Bron (69) - transfert activité école du personnel paramédical des armées de Toulon à Bron pour 0,65 million d'euros.

Service des essences des armées (2,30 millions d'euros)

Les opérations de restructurations du SEA relèvent de la REORG 2. Multi-sites, elles portent sur :

- la poursuite du démantèlement d'infrastructures pétrolières pour 1,65 million d'euros ;

- la poursuite des adaptations des dépôts pour 0,65 million d'euros.

Direction des ressources humaines du ministère de la défense (2 millions d'euros)

Il s'agit de la poursuite de la réalisation du centre de formation de la défense (CFD) à Bourges (18) pour 2 millions d'euros.

OB Restructurations - Gardiennage des emprises libérées (5 millions d'euros en AE et en CP)

Il est prévu de consacrer 5 millions d'euros au gardiennage des emprises libérées.

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

II. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

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

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

Afin de réaliser ces restructurations et de les accompagner sur le plan social et sur le plan économique au niveau des territoires, des crédits ont été mis en place au sein du programme 212 et font l'objet d'une action spécifique (action 10).

Les crédits de l'accompagnement des restructurations

Restructurations PLF 2016 en millions d'euros	Titre 2		Hors Titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP	
	Action 63	Action 10				
Fonctionnement et activités spécifiques	179,1	32,22	27,83	211,32	206,93	
- Accompagnement social	179,1	0,6	0,6	179,7	179,7	
- Accompagnement économique	-	31,62	27,23	31,62	27,23	
Infrastructure de défense	-	24,97	111,52	24,97	111,52	
Total restructurations	179,1	57,19	139,35	236,29	318,45	

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Pour 2016, la dotation de l'action 10 (crédits hors titre 2) s'établit à 57 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 139 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits de l'accompagnement social et économique des restructurations (hors crédits d'infrastructure) augmentent de 3,9 % en AE et diminuent de 48 % en CP par rapport au PLF 2015. Cette évolution s'explique essentiellement par le report dans le temps des opérations de restructuration.

A. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL (HORS TITRE 2)**Les crédits d'accompagnement social des restructurations**

CP, M€	2013		2014		2015		2016
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Prévision exécution	PLF
Aides sociales	0,58	0,54	1,20	1,16	2,00	0,00	0,00
Formation	1,17	0,44	1,25	1,61	0,96	0,73	0,22
Reconversion	2,72	0,50	1,63	0,15	0,53	0,07	0,14

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

1. Les aides sociales

Les personnels affectés par une restructuration peuvent se voir accorder :

- Une allocation spécifique pour l'acquisition d'un nouveau logement ;
- Une aide financière à la location pendant six mois au maximum, lorsque le loyer du nouveau logement est supérieur au loyer antérieur.

Les crédits destinés au financement de ces aides sont versés à l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA), en charge du paiement de ces indemnités au profit des personnels. Compte tenu de la baisse des demandes, **l'IGeSA dispose d'une trésorerie disponible qui permet d'assurer la continuité desdites prestations, sans apport de ressources complémentaires en 2016.**

2. La formation

Les crédits de formation sont destinés au financement de la réorientation professionnelle au sein du ministère, des fonctions publiques ou vers le secteur privé, du personnel civil touché par une mesure de restructuration.

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

Le budget inscrit au PLF 2016 (0,22 million d'euros) affiche une baisse par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2015 afin de tenir compte de la **diminution des demandes de formation en réorientation professionnelle, liée à un contexte économique défavorable à l'emploi dans le secteur privé.**

3. Les mesures de reconversion

Une moindre demande, liée à une conjoncture économique défavorable, a conduit ici aussi à une moindre consommation des crédits et à un **transfert de crédits vers l'action 6 « Politique des ressources humaines »**.

Cette moindre consommation des crédits dédiés aux prestations de reconversion et de réorientation professionnelle liées aux restructurations, constatée sur la période 2012-2014, et durant les premiers mois de la gestion 2015, a conduit à ramener la dotation inscrite au PLF 2016 à 0,14 million d'euros, permettant de financer :

- 29 actions pour les militaires subissant une restructuration : formation professionnelle, préparation à l'accès aux emplois du secteur public, orientation et accompagnement direct vers l'emploi ;

- la mise à disposition par l'agence de reconversion de la défense (ARD), auprès des personnels civils en réorientation professionnelle vers le secteur privé, de son dispositif et de son offre de prestations : 0,10 million d'euros pour aider au reclassement de 30 personnels civils.

B. L'ACCOMPAGNEMENT ÉCONOMIQUE

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

1. Le dispositif

Les crédits du FRED servent au financement de deux dispositifs prévus par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 : les **contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD)** et les **plans locaux de redynamisation (PLR)**. Leur rôle est d'intervenir tant en métropole qu'outre-mer sur les zones d'emplois qui connaissent une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense. Ils ont vocation à favoriser le développement d'activités pour atténuer l'impact économique des restructurations dans ces zones et contribuer à leur redynamisation.

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

2. Les actions menées

Ce dispositif d'accompagnement économique a permis la signature de **55 contrats (CRSD et PLR)**, prévoyant le versement par le FRED de près de **164,54 millions d'euros d'aide** à la réalisation d'actions répondant aux objectifs énoncés ci-dessus.

Sur ce total, 81 millions d'euros ont déjà été versés (aide à l'installation d'entreprises innovantes, établissement de nouvelles zones d'activités, création d'emplois par des petites et moyennes entreprises...).

Avec le complément apporté par le FNADT, **le soutien de l'État aux régions touchées par les restructurations de défense s'élève à 248 millions d'euros, dont 185 millions d'euros au titre des CRSD (contrat de développement économique inclus) et 63 millions d'euros pour les PLR.**

Il produit un **effet de levier significatif**, l'ensemble des investissements programmés représentant plus de **4 fois le montant des aides**, toutes actions confondues dont la reconversion des sites militaires.

Les restructurations induites par le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2013 ont conduit à pérenniser le mécanisme d'accompagnement économique.

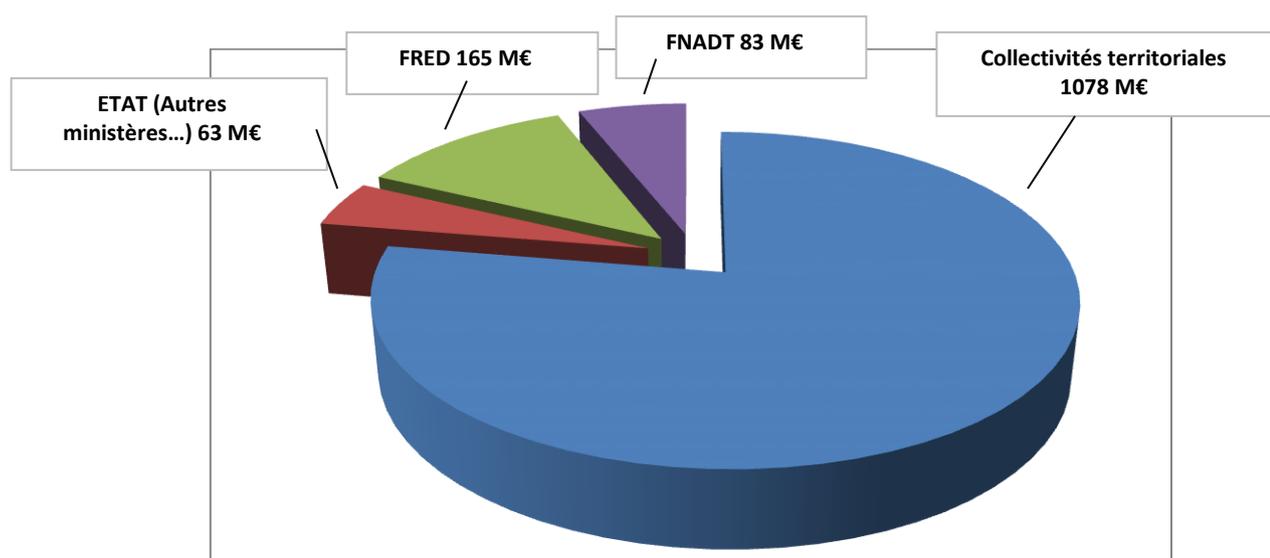
La loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 du 18 décembre 2013 a ainsi prévu une enveloppe de 150 millions d'euros, dont 100 millions d'euros au titre du FRED et 50 millions d'euros au titre du FNADT.

Liste des contrats d'accompagnement économique des restructurations

- **24 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD)** (dont un outre-mer) et un contrat de développement économique (CDE) : Givet (Ardennes), Arras (Pas-de-Calais), Barcelonnette (Alpes-de-Haute-Provence), Provins-Sourdon (Seine-et-Marne), Briançon (Hautes-Alpes), Langres (Haute-Marne), Châteauroux-Déols (Indre), Metz (Moselle), Cambrai (Nord), Joigny (Yonne), Limoges (Haute-Vienne), La Rochelle (Charente-Maritime), Laval (Mayenne), Noyon (Oise), Dieuze (Moselle), Fort-de-France (Martinique), Caen (Calvados), Guéret (Creuse), Bourg-Saint-Maurice (Savoie), Brétigny-sur-Orge (Essonne), Laon-Couvron (Aisne), Reims-Bétheny (Marne), Vernon (Eure), Châteaudun (Eure-et-Loir) et le contrat de développement économique (CDE) du bassin de Commercy (Meuse) au titre de la LPM 2014-2019 ;

- **30 plans locaux de redynamisation (PLR)** (dont deux outre-mer) : la Nièvre (partie 1 : Château-Chinon), l'Oise (partie 1 : Compiègne), la Creuse (La Courtine), les Landes (Dax), la Moselle (Bitche), le Gard (Nîmes Garons), la Manche (Cherbourg), le Nord (Valenciennes), l'Ille-et-Vilaine (Rennes), la Meurthe-et-Moselle (Domgermain et Essey-les-Nancy), la Gironde (Bordeaux), le Rhône (Rillieux-la-Pape et Saint- Priest), la Loire-Atlantique (Nantes), la Meuse (Verdun), la Haute-Garonne (Toulouse), la Nièvre (partie 2 : Fourchambault), le Finistère (Brest), l'Yonne (Saint-Florentin), l'Eure-et-Loir (Chartres), l'Hérault (Montpellier), la Dordogne (Bergerac), l'Oise (partie 2 : Senlis), la Guadeloupe (Pointe-à-Pître), le Maine et Loire (Angers), les Bouches-du-Rhône (Marseille), la Réunion, le Val d'Oise (Taverny), la Marne (Châlons/Mourmelon) et les Yvelines (Satory), le Haut-Rhin (Colmar-Meyenheim).

Contribution de l'État et des collectivités locales au financement des dispositifs de redynamisation



Source : délégation aux restructurations du ministère de la Défense

3. Les crédits budgétaires en 2016

Les crédits de l'accompagnement économique augmentent en AE mais diminuent en CP car **l'année 2016 est une année de transition**. Ces crédits doivent permettre de tenir les engagements pris au titre de la précédente LPM 2009-2014, et d'engager des dépenses au titre de la nouvelle LPM 2014-2019.

En 2016, les autorisations d'engagement (AE) permettront le lancement des premiers projets rattachés aux quatre contrats en cours de signature (Châlons-en-Champagne, Dijon, Creil et Drachenbronn). Les crédits de paiement (CP) doivent permettre le règlement, d'une part, des projets déjà signés et d'autre part, des premières opérations à rattacher aux quatre contrats précités, en cours de conclusion.

Évolution des crédits de l'accompagnement économique des restructurations

en M€	Exécution 2012		Exécution 2013		Exécution 2014		LFI 2015 (3)		PLF 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 (1)		1,21		0,80		0,67				
Action 10	55,18	25,12	43,21	34,47	33,83	30,78	27,32	49,88	31,62	27,23
Diagnostics territoriaux (2)	1,29	1,02	0,00	0,44		0,16		0,10	0,57	0,55
CRSD - PLR (LPM 2009-2014)	40,70	13,70	30,91	24,65	22,00	22,92	18,07	28,75	18,37	11,38
CRSD (LPM 2015-2019) intégrés aux CPER 2015-2020							5,00	1,50	7,00	2,00
CPER 2015-2020							1,25	0,25	2,50	1,00
Fonds de garantie « SOFIRED/ BPI-PME Défense »					7,00	2,40		2,30		2,30
Commission nationale	13,11	7,69	6,78	5,71	2,41	2,00	1,00	11,36	1,00	6,00
Pôles de compétitivité	0,03	2,48	2,00	1,68	2,01	2,00	2,00	2,50	2,00	2,00
CPER (2007-2013)	0,05	0,23	3,52	1,99	0,41	1,30		3,12	0,18	2,00
TOTAL	55,18	26,33	43,21	35,27	33,83	31,45	27,32	49,88	31,62	27,23

(1) Les crédits FRED étaient positionnés sur l'action 11 jusqu'en 2013.

(2) Y compris le marché de diagnostics pour 2009 engagé sur la gestion 2008.

(3) A ce stade, l'exécution 2015 est conforme à la loi de finances initiale (LFI).

L'actualisation de la loi de programmation militaire a maintenu l'ensemble des dispositifs d'accompagnement des restructurations de défense.

Toutefois, sur décision du Premier ministre, il n'est plus envisagé de poursuivre cet accompagnement territorial via l'élaboration des PLR, ceux-ci étant remplacés par **un abondement du volet territorial des contrats de plan État-région (CPEP)**.

Les CRSD signés après le 31 juillet 2014 sont également intégrés au volet territorial des CPEP postérieurs à 2014, au fur et à mesure de leur signature.

Lors de son audition¹ par votre commission, M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, a confirmé que **les restructurations continueraient, le cas échéant, à être annoncées annuellement, et non sur une base pluriannuelle**.

III. - LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES

Outre les crédits de titre 2 précédemment décrits, le programme 212 comporte un certain nombre de politiques sociales et de ressources humaines hors titre 2.

Les déflations d'effectifs nécessitent une attention particulière sur la reconversion pour les personnels militaires ; des mesures financières d'incitation au départ et à la mobilité ; et des reclassements dans les fonctions publiques. De même, la poursuite des réorganisations rend nécessaire le maintien à un niveau convenable des crédits d'action sociale.

Si l'effort se traduit au niveau des crédits de Titre 2, on observe aussi une augmentation au niveau des autres titres (+2,59 %), qui ne touche que les crédits d'action sociale (+5,82 %).

<i>En millions d'euros et en CP</i>	LFI2015	PLF 2016	Evolution
Politiques des ressources humaines	545,05	559,15	+ 2,59 %
<i>Reconversion*</i>	213,59	208,4	- 2,43 %
<i>Action sociale et autres politiques de ressources humaines*</i>	331,46	350,75	+ 5,82 %

<i>En millions d'euros</i>	Titre 2 personnel	Titre 3 fonctionnement	Titre 5 investissement	Titre 6 intervention	Total	FDC et ADP attendus
Politiques des ressources humaines	428,73	129,71	0,61	0,10	559,15	3,18
<i>Reconversion</i>	173,61	34,18	0,51	0,10	208,4	0
<i>Action sociale et autres politiques de ressources humaines</i>	255,12	95,53	0,10	0,00	350,75	3,18

¹ Audition du 28 octobre 2015.

A. LES ACTIONS DE RECONVERSION

La réussite de la reconversion des personnels militaires est un des éléments déterminants de la réussite de la manœuvre RH. Dans ce contexte, **les moyens de fonctionnement mis à la disposition de l'agence de reconversion de la défense (ARD), dite agence « Défense Mobilité », sont préservés.** Toutefois, la progression des crédits est d'abord la conséquence de mesures de périmètre.

1. L'activité de l'ARD

La ressource allouée en projet de loi de finances (PLF 2016) sur la sous-action 3 « Reconversion » de l'action 6 « Politique des ressources humaines » s'élève à 34,79 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 2,14 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2015. Cette évolution de la dotation s'explique par :

- un abondement de ressources de 1,75 million d'euros pour permettre le financement de l'offre de services au profit des officiers ;

- un redéploiement des crédits « métier » de l'action 10 « Restructurations » vers l'action 6 « Reconversion » à hauteur de 0,39 million d'euros (voir précédemment).

Les crédits de « Reconversion » sont dédiés :

- au financement des prestations de reconversion délivrées par l'agence de reconversion de la défense (ARD) au profit des personnels militaires quittant les armées, à l'exclusion de ceux concernés par les mesures de restructuration de la défense, dont les crédits de reconversion figurent à l'action 10 ;

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

- à l'équipement et aux activités de formation du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) implanté à Fontenay-Le-Comte et rattaché à l'ARD depuis le 1^{er} janvier 2011.

La politique de reconversion des personnels militaires recouvre notamment la mise en œuvre d'actions de formation professionnelle, d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi, de validation des acquis de l'expérience, et des dispositifs de reclassement dans le secteur

privé ou dans le secteur public (emplois réservés, intégration dans la fonction publique et aide à la préparation aux concours).

L'ARD a également pour mission d'accompagner dans leur recherche d'emploi les conjoints des personnels militaires du ministère de la défense.

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

L'agence de reconversion de la défense (ARD), dénommée « Défense Mobilité », a été instituée en 2009 en service à compétence nationale rattaché au directeur des ressources humaines du ministère de la défense.

Elle a reçu pour missions :

- de proposer au ministre de la défense, compte tenu des impératifs de gestion du personnel militaire, les orientations de la politique générale de reconversion de ce personnel et de la mettre en œuvre ;
- de proposer l'organisation du dispositif de reconversion et d'accompagnement vers l'emploi et d'assurer le financement, le contrôle et l'évaluation des actions engagées ;
- depuis 2011, d'améliorer le suivi des anciens militaires en situation de chômage.

En 2014, dans un contexte économique national marqué par la poursuite de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois (10,4 % de la population active au 31 décembre 2014), les résultats de la reconversion du personnel de la défense restent globalement stables :

- le nombre de reclassements dans le secteur privé en 2014 (8 891) baisse de 336 par rapport à 2013 (9 227), soit une diminution de - 3,6 % ;
- 2 435 reclassements de militaires (gendarmes compris) dans les fonctions publiques ont été comptabilisés en 2014, soit une hausse de + 111 reclassements (+ 4,8 %) par rapport à 2013. Pour le périmètre du ministère de la défense (hors gendarmerie), le nombre de reclassements nets est de 2 135, pour un objectif de 2 100, soit une hausse de + 10,6 % par rapport à 2013 ;
- le nombre d'anciens militaires bénéficiant de l'indemnité chômage s'établit au 31 décembre 2014 à 12 927. La tendance est en hausse de + 3,5 % sur un an (+ 871 indemnisés). La dépense de chômage a elle-même augmenté, passant de 120 millions d'euros en 2013 à 126 millions d'euros en 2014.

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

2. Le bilan

En 2014 et 2015, le **taux de reclassement du personnel militaire s'est élevé à 64 %** soit quatre points de moins qu'en 2013, pour une cible qui était de 75 %. Cette évolution est la conséquence de la **dégradation du marché de l'emploi** au cours des deux dernières années.

La prévision 2016 et la cible 2017 sont maintenues à un taux de 65 %.

Comme décrit précédemment (titre 2), le nombre d'anciens militaires bénéficiant de l'indemnité chômage a sensiblement augmenté.

Vos rapporteurs s'inquiètent de cette dégradation des résultats de la politique de reconversion.

B. « ACTION SOCIALE ET AUTRES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES »

1. Des crédits en légère diminution

La sous-action 4 « Action sociale et autres politiques de ressources humaines » de l'action 6 « Politique des ressources humaines » regroupe les crédits propres à l'action sociale du ministère, à la politique de formation du personnel civil et à la couverture de frais de gestion pour prestation administrative. La dotation 2016, qui s'élève à 96 millions d'euros, diminue de 0,9 % par rapport au PLF 2015.

Les crédits de la sous-action 4

<i>CP, M€</i>	2014		2015		2016
	LFI	Exécution^b	LFI	Prévision^c	PLF
Action sociale	91,52	79,16	86,40	92,12	85,45
Formation	8,63	8,25	8,06	8,32	8,10
Frais de gestion^a	0,74	0,71	2,05	2,05	2,08

(a) - Depuis 2015, regroupement de la totalité des frais de gestion "Pôle Emploi" sur l'action 6-04 du P212.

(b) - En 2014, une mesure d'économie de 7 M€ a été appliquée à la subvention versée à l'IGeSA, conjuguée au maintien partiel de la réserve précaution pour 3,12 M€ sur le périmètre de l'action sociale.

(c) - La prévision "Action sociale" englobe la consommation de fonds de concours (3,8 M€), ainsi qu'un mouvement de fongibilité en provenance de l'action 10 (2 M€).

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

2. L'action de l'IGeSA

L'IGeSA constitue un acteur essentiel de la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense. Les missions qui lui sont confiées relèvent de deux catégories :

- la gestion des établissements sociaux (centres de vacances, établissements familiaux, crèches, maisons d'enfants) ;
- l'instruction et le paiement de prestations sociales pour le compte du ministère (prêts et secours, aide-ménagère à domicile, aide à l'éducation, etc.) ;

Le tableau suivant retrace l'évolution de la subvention versée à l'IGeSA sur la période 2014-2016.

Évolution de la subvention de l'IGeSA

<i>En €</i>	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016
Subvention (action 6)	53 406 438	53 970 555	56 252 555

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

En PLF 2016, la subvention augmente de 2,28 millions d'euros par rapport à la dotation 2015 en raison de la prise en charge par l'IGeSA de deux nouvelles prestations que sont :

- la « prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile » (PSAD) ;
- l'aide à l'accueil périscolaire des enfants de 6 à 11 ans.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique liée à la petite enfance, la subvention doit financer la mise en service de trois nouvelles crèches.

IV. - PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION

Le programme 212 finance diverses actions de pilotage, de soutien et de communication du ministère de la défense, dont les crédits relatifs au partenariat public-privé du projet de regroupement des états- majors des services à Balard ».

A. LES ACTIONS DE PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION**1. Présentation**

Les crédits hors titre 2 inscrits à l'action 11 « Pilotage, soutien et communication » concernent :

- le soutien des cabinets et organismes rattachés dont la sous-direction des bureaux des cabinets, la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), le bureau des officiers généraux (BOG), le contrôle général des armées (CGA), le fonctionnement de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN), gendarmerie participant notamment à la mission de contrôle gouvernemental de l'arme nucléaire ainsi que celui de la direction de la protection des installations, moyens et activités de la défense (DPID) ;
- le soutien des organismes de l'administration centrale : le secrétariat général pour l'administration (SGA), la direction générale pour l'armement (DGA), la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), l'état-major des armées (EMA), l'état-major de l'armée de terre (EMAT), l'état-major de l'armée de l'air (EMAA),

l'état-major de la marine (EMM), la direction centrale du service du commissariat des armées (DCSCA), le centre d'audit des armées (C2A), les inspections générales de l'armée terre, de la marine, de l'armée de l'air et de l'armement (respectivement IGAT, IGAM, IGAA et IGAAr), le commandement du service militaire volontaire (SMV), et la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR) ;

- l'achat, la location et la maintenance des véhicules ;
- le contrat de partenariat privé-public (PPP) de l'État relatif au regroupement des états-majors et de l'administration centrale du ministère de la défense sur le site de Balard (Paris XV^o), dénommé «PPP Balard», signé le 30 mai 2011.

Sont également compris :

- la « compensatrice SNCF » correspondant aux déplacements des personnels militaires affectés dans les services du SGA ainsi que de la gendarmerie nationale ;
- les crédits de contentieux non contractuels du ministère ;
- le fonctionnement et l'équipement courant de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd) et les actions d'information et de communication internes et externes du ministère de la défense ainsi que la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), opérateur de l'État dont le ministère assure la tutelle ;
- la subvention pour charges de service public versée au Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) ;
- les subventions versées au Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) en contrepartie du soutien qu'il apporte à la direction déléguée du contrôle gouvernemental (DDCG) d'une part, à la gestion patrimoniale des matières nucléaires (GPMND) intéressant la défense, d'autre part ;
- les crédits relevant du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense (DSND), qui permettent de financer les études effectuées par des experts indépendants et les expertises réalisées par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et de rembourser à l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND), par l'intermédiaire du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), les dépenses de soutien qu'elle avance au profit du DSND.

2. Évolution en 2016

Les crédits de l'action 11 (hors titre 2)

	LFI 2015 (M€)			PLF 2016	
	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus	Total	Hors titre 2
AE	439,25	439,25			356,11
CP	443,57	443,57			441,54

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

La baisse observée entre la LFI 2015 et le PLF 2016 s'explique pour les AE par un moindre besoin essentiellement sur :

- le PPP Balard résultant de la fin des travaux de construction et de réhabilitation des bâtiments ;
- l'achat et l'entretien des véhicules ;
- les subventions versées aux opérateurs (SHOM, ECPAD et CEA).

La diminution des CP est due principalement à une diminution du besoin relatif à l'entretien courant des structures liée à la libération des sites parisiens regroupés sur Balard.

B. LES CRÉDITS DU PPP BALARD ET LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU DÉMÉNAGEMENT

1. L'aboutissement du projet Balard

a) Les objectifs du projet Balard

Trois objectifs sont poursuivis par le projet Balard :

- **améliorer la gouvernance** du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions autrefois dispersés sur une douzaine de sites parisiens ;
- **rationaliser la gestion** des emprises immobilières du ministère en libérant une ressource foncière importante et rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;
- réussir un grand projet architectural qui marquera Paris et le ministère de la défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Le **site de Balard** (Paris XV^{ème}), que les membres de votre commission ont visité le 5 février 2015, comprend deux parcelles : Est (8,5 ha) et Ouest (8 ha), séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. La parcelle Ouest est divisée en deux parties par une voie nouvelle prévue au plan local d'urbanisme de Paris :

- d'une part, cinq hectares sur lesquels sont construits des immeubles neufs du ministère de la défense et, notamment, les plus sensibles en termes de sécurité ;
- d'autre part, trois hectares en extrémité occidentale du site (ou « corne Ouest »), près de l'emprise de SAFRAN, pour une valorisation sous forme d'immeubles locatifs de bureaux.

La rénovation des deux tours de la cité de l'air a été engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. Les tours « F » et « A » (anciennement « tour de la DGA ») ont respectivement été livrées en mars 2012 et mars 2013. Elles ont été prises en exploitation par OPALE Défense.

Le projet Balard est réalisé dans le cadre d'un **contrat de partenariat public privé (PPP)**, intégrant la conception architecturale et technique, la construction ou la rénovation des bâtiments, leur entretien et leur maintenance, les services. Le contrat intègre également la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques et téléphoniques, y compris la fourniture et l'entretien des postes informatiques pendant une durée de 5 ans.

La durée du contrat de partenariat est fixée à 30 ans incluant la période de conception - construction (3 ans) et la période d'exploitation (27 ans). L'essentiel de la construction neuve et de la rénovation a été réalisé entre mars 2012 et février 2015. Une partie de la rénovation de la parcelle Est sera poursuivie jusqu'en octobre 2016, sous réserve de l'achèvement de la rénovation des bâtiments 22 et 24 susceptible d'être décalée en 2017.

Les principales prestations de service intégrées dans le contrat (externalisation) sont les suivantes : restauration, nettoyage, gardiennage extérieur, gestion de l'hébergement sur le site et assistance bureautique.

Chronologie du projet Balard

2 juin 2009 :	lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	réception des dossiers de candidature
Janvier 2010 à janvier 2011 :	déroulement du dialogue compétitif
17 février 2011 :	choix du titulaire
30 mai 2011 :	signature du contrat
Juin 2011 à février 2012 :	Préparation, dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
Janvier 2012 :	début du chantier
Février 2015 :	fin du chantier principal

Janvier à juin 2015 :	levée des réserves, prise de possession des immeubles, transfert des personnels
Novembre 2015 :	fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes.
Mai 2016 :	libération du site de la DGA à Bagneux.
Octobre 2016	fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est.

b) Le plan de financement actualisé

Au terme de la procédure et du dialogue compétitif, lancés en juin 2009, le **contrat de partenariat de l'État (CPE) « PPP Balard » a été signé le 30 mai 2011** avec un groupement d'entreprises, réunies au sein d'une société de projet baptisée **OPALE DEFENSE** et dont le mandataire est la société **Bouygues Construction**.

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances sur 27 années d'exploitation, de 2014 à 2041, a été évalué à **3,5 milliards d'euros constants hors taxe** (valeur décembre 2010) et la redevance annuelle moyenne à payer par le ministère de la défense de 2014 à 2041 à **130 millions d'euros HT, soit 156 millions d'euros TTC**, conformément à l'évaluation préalable réalisée en 2009.

Depuis la signature du contrat, un certain nombre d'événements et d'aléas ont généré un surcoût en matière d'investissements de l'ordre de 87 millions d'euros H.T. valeur décembre 2010 se décomposant en :

- 10 millions d'euros pour le traitement de pollutions résiduelles des sols,
- 22,6 millions d'euros pour des désamiantages complémentaires dans les bâtiments existants,
- 39,7 millions d'euros pour des travaux complémentaires à réaliser à la demande du ministère,
- 15 millions d'euros pour indemnisation des perturbations subies par le titulaire du contrat en raison des événements ci-dessus.

Toutefois, en raison des économies engendrées au titre des redevances investissement (146 millions d'euros H.T.) par les cristallisations des taux intervenues en octobre 2013, février 2015 et avril 2015, les taux étant particulièrement bas par rapport aux hypothèses du contrat, le montant total du contrat est quasiment inchangé.

Le montant total prévisionnel du contrat s'établit à 3,5 milliards d'euros constants hors taxe (valeur décembre 2010). Au sein de ce montant, la redevance investissement s'élève, de manière définitive, à **1 373 millions d'euros dont 573 millions d'euros de frais financiers**.

La redevance moyenne annuelle TTC en phase d'exploitation s'élève à 150 millions d'euros TTC et a légèrement baissé par rapport au montant initial¹ (-4,1 %) essentiellement du fait de la baisse de la redevance investissement (-10 %) et comprend ainsi à la date de mise à disposition de la Phase 1, intervenue en avril 2015, (euros constants valeur décembre 2010) :

- une redevance immobilière de 48,7 millions d'euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d'exploitation, de 2015 à 2041 ;
- une redevance SIC (systèmes d'information et de communication) moyenne de 30,7 millions d'euros sur la durée du contrat couvrant l'ensemble des besoins en investissement, financement, exploitation et renouvellement ;
- une redevance services de 29 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation et portant sur la restauration, le nettoyage, l'accueil/filtrage, l'hébergement et divers services (blanchissage, conciergerie) ;
- une redevance maintenance de 19,8 millions d'euros et une redevance renouvellement (gros entretien réparation des immeubles/GER) moyenne de 9,3 millions d'euros versées pendant toute la durée d'exploitation ;
- une redevance énergie estimée sur la base des tarifications actuelles à 5,6 millions d'euros versée pendant toute la durée d'exploitation.

Les ressources nécessaires au financement de la redevance toutes taxes comprises, dans la durée, identifiées dans le schéma de financement initial, devraient être assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :

- des crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien de ses locaux sur les emprises actuelles, y compris Balard,
- des loyers acquittés pour la DGA à Bagneux,
- des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l'administration centrale,
- des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l'opération,
- de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme interministériel de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées.

¹ Montant figurant dans la notification initiale du contrat.

Au bilan, **l'opération devrait être financièrement neutre pour le ministère** ; les gains sont attendus sur les services obtenus et l'optimisation du regroupement des entités du ministère sur un lieu unique.

Le projet Balard s'accompagne de la libération d'une douzaine d'emprises parisiennes abritant aujourd'hui la plupart des services d'administration centrale devant se regrouper sur le site unique dont certaines (Îlot Saint-Germain, Saint-Thomas d'Aquin, Penthemont, Bellechasse) ont été ou seront cédées. Le produit de ces cessions bénéficiera, comme cela a déjà été dit, aux programmes d'investissements immobiliers.

Rappelons en effet qu'en l'absence du projet Balard, le ministère estime qu'il aurait dû investir dans les prochaines années des sommes importantes pour remettre en état les bâtiments existants et les réseaux de systèmes d'information et de communication.

Sur le plan financier, afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur dans la durée, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet, interlocuteur du ministère de la défense pendant 30 ans. Ce dispositif permettra d'exercer un contrôle minimal sur l'actionnariat de la société de projet.

Sur le plan économique, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à avril 2015 a été important avec un pic à plus de 2 000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du BTP.

c) Avancement du projet

Des travaux complémentaires de dépollution des sols ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle et d'autres en surplus devant être évacuées en décharges agréées.

Le délai demandé par la Ville de Paris pour délivrer les autorisations d'emprises de voiries a perturbé le chantier. D'autres sujets tels que la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondations des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante ou la réalisation de travaux complémentaires ont conduit le ministère de la défense et le groupement Opale à trouver un accord sur un décalage des dates de mises à disposition. L'essentiel des ouvrages nouveaux a été mis à disposition du ministère de la défense **le 28 février 2015** au lieu du 30 septembre 2014. Pour la parcelle Est phase 1, la date contractuelle de mise à disposition a été reportée au 24 avril 2015.

Les conséquences financières des événements ayant conduit à ces reports de dates de mise à disposition ont fait l'objet de l'avenant « Surcoûts » en date du 9 juillet 2014. Le montant total de cet avenant s'élève à 37,3 millions d'euros HT valeur décembre 2010 (22,4 millions d'euros pour

les désamiantages complémentaires et 14,9 millions d'euros pour l'indemnisation des perturbations).

Les principaux ouvrages ont été mis à la disposition du ministère le 28 février 2015 pour ceux de la Parcelle Valin (bâtiment ministère et Perret) et le 24 avril 2015 pour ceux de la Parcelle Victor (ex cité de l'Air). Il est noté que ces mises à disposition ont été assorties d'un grand nombre de réserves (62 000 pour la seule Parcelle Valin) dont la plupart (>95 %) ont été levées au 1^{er} juillet 2015.

Le niveau élevé des réserves ainsi que des difficultés dans le déploiement de la bureautique ont retardé le planning des emménagements d'environ un mois. Toutefois, les états-majors et les centres opérationnels ont pu emménager avant l'été. En septembre 2015, plus de la moitié des effectifs futurs étaient présents sur la Parcelle Valin.

Les études et travaux de la phase 2 de la parcelle Est (parcelle Victor), essentiellement des rénovations, sont en cours et les premières mises à disposition sont intervenues en août et septembre 2015 (bâtiments 21 et 26). **Une deuxième vague de mise à disposition est prévue pour septembre/octobre 2016** (bâtiments 16, 17 et 23). En raison de possibles modifications à apporter au programme fonctionnel initial des bâtiments 22 et 24, **l'achèvement de leur rénovation est susceptible d'être reporté à l'été 2017.**

d) Suivi et pilotage du Contrat de PPP

La délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESO) a cessé son activité le 30 septembre 2015.

Ces attributions sont reprises par :

- le Service Parisien de soutien de l'Administration Centrale (SPAC) pour le pilotage et la gestion du contrat ainsi que la conduite de l'exploitation ;
- la Direction Centrale du Service d'Infrastructure de la Défense (DCSID) pour la conduite des travaux d'infrastructure phase 2 de la parcelle Est ;
- la Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Information (DIRISI) pour la conduite des investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication ;
- le Commandant militaire d'îlot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et la protection défense ;
- la Sous-direction du pilotage des ressources humaines (SDPRHF) du SGA pour le suivi financier des dépenses et du financement du PPP.

e) 2015, l'année du déménagement sur le site

Le calendrier de déménagement a été ajusté en fonction des dates de mise à disposition des bâtiments et du déploiement des systèmes d'information et de communication (SIC).

Ainsi, l'échéance initiale prévue le 16 octobre 2015 a été repoussée au 10 novembre 2015. Au final, **8 500 personnes ont rejoint le site de Balard entre le 2 mars et le 10 novembre 2015.**

Conformément au schéma initial, le commandement des armées est installé à Balard depuis le 14 juillet 2015. Le transfert de la direction générale de l'armement (DGA) depuis Bagnoux est intervenu au mois de septembre, puis l'emménagement des directions du SGA se poursuivra en octobre 2015 ainsi que l'installation de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), le contrôle général des armées (CGA) et la direction du renseignement militaire (DRM).

La manœuvre se poursuivra en 2016 jusqu'à l'installation complète des 9 300 agents à Balard.

Le coût de cette opération entre 2013 et 2015 se décompose principalement en deux postes :

- le marché de déménagement, soit environ 1,4 million d'euros de bons de commande réalisés au titre du périmètre Balard au 30 juin 2015 ;
- le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le pilotage du regroupement sur Balard, soit 1,45 million d'euros.

2. Les crédits pour 2016

Au titre de l'action 11 « Pilotage, soutien et communication », les crédits s'élèvent à **142,04 millions d'euros en AE et à 221,93 millions d'euros en CP en 2016 pour les redevances du contrat de partenariat et le traitement des aléas et modifications du programme fonctionnel.**

Les crédits inscrits à l'action 11 destinés au PPP Balard comprennent :

- Le financement des redevances prévues dans le contrat de partenariat (immobilier, SIC, mobilier, services, maintenance, énergie, renouvellement, gestion, liquidité), dont la part « investissements » a été cristallisée suite à la mise à disposition des bâtiments de la parcelle ouest et de la phase 1 de la parcelle est ;
- les taxes et impôts ;
- les aléas du projet (par exemple, le décalage calendaire) et les modifications du programme fonctionnel liées en partie aux réorganisations structurelles du ministère ayant une conséquence financière en investissement et/ou en exploitation ;

-
- certaines opérations connexes ;
 - assistance à maîtrise d'ouvrage (déménagement) ;
 - déménagements et destruction de documents ;
 - restauration en régie des Hautes autorités.

Vos rapporteurs ont interrogé M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, sur les difficultés rencontrées lors du déménagement des états-majors et services sur le site de Balard. Celui-ci a indiqué, lors de son audition par votre commission¹ : « *Les difficultés que nous rencontrons sur le site de Balard sont des difficultés normales d'appropriation d'un bâtiment de cette taille. Ce rodage se fait en relation avec le groupement Opale. La sécurité du site est un enjeu important, Balard ayant été conçu dans un contexte sécuritaire différent, avec néanmoins d'importants dispositifs de sécurité. Nous envisageons, pour l'avenir, de réorganiser le contrôle d'accès.* »

Vos rapporteurs estiment qu'il serait opportun de réaliser, à l'avenir, **un bilan global de l'opération « Balard », afin d'évaluer son coût, ses bénéfices et, en particulier, de vérifier sa neutralité financière supposée.**

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

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

L'action 5 « *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* » regroupe les dépenses relatives à la conception, à la réalisation et au maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information nécessaires au fonctionnement de la plupart des organismes du ministère. Ces systèmes constituent l'épine dorsale du fonctionnement du soutien de nos armées. Outre leur capacité à fonctionner en service régulier, leur modernisation et leur mutualisation sont des enjeux importants, à la fois pour apprécier le niveau opérationnel des chaînes gestionnaires et logistiques, mais aussi pour réaliser d'importantes économies de fonctionnement.

¹ Audition du 28 octobre 2015.

1. Une organisation complexe

La commission des systèmes d'information, d'administration et de gestion (CSIAG), présidée par le secrétaire général pour l'administration, réunit les représentants des grands subordonnés du ministre. Elle définit les grandes orientations en matière de SIAG et valide le schéma directeur ainsi que l'organisation fonctionnelle des processus d'administration et de gestion du ministère (urbanisation).

Un comité de pilotage des SIAG (COPIL SIAG) a été institué en janvier 2008. Désormais présidé par le délégué des systèmes d'information, d'administration et de gestion, le COPIL SIAG instruit les décisions de la CSIAG, contrôle l'application de la politique des SIAG et pilote les actions correspondantes. Il assure la phase de concertation préalable et conduit la coordination entre les zones fonctionnelles SIAG. Il construit les indicateurs relatifs aux SIAG et analyse leurs variations.

Dans leur rapport sur le PLF 2014¹, vos rapporteurs avaient mis en évidence la complexité de l'organisation de la gestion des systèmes d'information et décrit la réforme de la gouvernance mise en œuvre en 2013 afin de disposer de SIAG efficaces nécessaires à la modernisation du ministère en maîtrisant coût global et délais des projets.

Principaux investissements du ministère de la défense pour les applications informatiques d'administration et de gestion

Ces investissements relèvent :

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

¹ *Projet de loi de finances pour 2014 : Défense : soutien de la politique de la défense - Avis n° 158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées p. 92*
<http://www.senat.fr/rap/a13-158-7/a13-158-7.html>

- de projets spécifiques comme l'outillage de la conduite des programmes d'armement, le contrôle des exportations des matériels sensibles (SIGALE), la modernisation du système d'information gérant les processus de recensement et d'organisation des journées défense citoyenneté (JDC), le système d'information logistique du milieu aéronautique (COMP@S), le système d'information logistique du milieu terrestre (SIMA@T), le système d'information logistique du milieu naval (SIGLE), le système d'information logistique du matériel SIC (SILICIUM), le système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs (ARES) ;

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

Il convient de noter que depuis le vote de la loi de finances initiale de 2011, aucun achat d'équipement bureautique n'est imputé sur le programme 212, cette nature de dépense relevant désormais du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

2. L'évolution des crédits

L'évolution des crédits de l'action 5 depuis 2008 et pour les 3 prochaines années se présente comme suit (en millions d'euros courants) :

LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		LFI 2015	
AE	CP														
119,8	125,3	123,6	123,1	143,3	147,4	111,1	111,1	115,5	115,5	118,2	106,2	132,3	132,2	148,7	113,4

PLF 2016		PLF 2017		PLF 2018	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
138,3	110,8	118,3	127,8	98,8	108,6

Depuis sa création, le périmètre de cette action a évolué. En 2015, le périmètre financier de l'action 5 a évolué (+16 millions d'euros en AE par rapport à l'année précédente) afin de couvrir les besoins supplémentaires occasionnés par la notification de la tranche ferme du marché de rénovation de la solde (SOURCE-SOLDE) ainsi que ses impacts sur les autres SI de l'écosystème RH-Solde (notamment efforts sur le maintien en condition de Louvois).

En 2016, le montant des autorisations d'engagement inscrit à l'action 5 baisse de 10,4 millions d'euros par rapport à la LFI 2015. Cette différence s'explique par l'inscription au PLF 2015 d'une enveloppe d'AE de 24 millions d'euros correspondant à environ 20 % du montant prévisionnel du marché de réalisation du projet SOURCE SOLDE.

La ressource prévue en CP pour l'année 2016 s'élève à 110,8 millions d'euros. Cette enveloppe de crédits budgétaires ne permet pas d'assurer la totalité du plan prévisionnel de paiements de l'action 5. **Elle sera complétée en gestion 2016 par un complément de ressources estimé à 29 millions d'euros issus du recouvrement des indus versés par le ministère suite aux dysfonctionnements du SI Louvois.**

Les annuités 2017 et 2018 de l'action 5 devraient converger vers un niveau de ressources annuel voisin de celui constaté avant l'apparition des dépenses exceptionnelles de ces dernières années, le soutien des chantiers de transformation les plus lourds du ministère ayant été en partie financé.

3. Une lente rationalisation

Le calendrier prévisionnel actualisé de décroissance du parc de SI

Année	2010 (réalisé)	2011 (réalisé)	2012 (réalisé)	2013 (réalisé)	2014 (réalisé)	2015 (prévu)	2016 (prévu)
Nombre de SI	708	619	601	520	435	396	338
Rationalisation annuelle		89	18	81	85	39	58
Rationalisation cumulée		89	107	188	273	312	370

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

La situation enregistrée à la fin 2014 (435) est très proche de la cible prévue dans le cadre des travaux du PLF 2014 (437). Le ministère de la défense a revu à la baisse ses prévisions pour 2015 et 2016. Le retard pris par les grands projets de transformation du ministère (notamment dans les domaines de la gestion RH/Solde, de la logistique et des soutiens communs) induit en effet un allongement de la durée de vie des systèmes d'information existant.

Les économies obtenues sont peu lisibles dans le système d'information financière de l'État et peu significatives au regard de la dépense globale de l'action 5. La majorité des applications retirées du service sont généralement des systèmes locaux, développés en interne et d'importance petite ou moyenne.

En tout état de cause, **l'objectif initial de rationalisation complète avant le regroupement des états-majors, directions et services centraux à Balard fixé en 2010 a été abandonné.**

L'objectif de maîtrise des coûts et des délais est loin d'être atteint :

- La proportion de projets en retard (retard > 2 mois) est passée de 57 % (2014) à **29 % (prévision actualisée 2015)** et 33 % (cible 2016) ;

- La proportion de projets en dépassement de coût (> 5 %) est passée de 14 % (2014) à **29 % (prévision actualisée 2015)** et 17 % (cible 2016) ;
- Les dépassements de coût cumulés s'élèvent à 7,6 millions d'euros (2015).

La prévision actualisée 2015 intègre une augmentation du devis de l'opération ARES (système d'information logistique du soutien de l'homme et des matériels communs) et un retard de livraison d'un an, ainsi qu'une augmentation du devis de l'opération COMPAS (système d'information logistique du milieu aéronautique) et un retard de livraison de 20 mois.

4. Les dysfonctionnements du système d'information Louvois

Depuis quatre ans, le progiciel de solde LOUVOIS (logiciel unique de la solde) présente des anomalies affectant les montants des soldes versées et les imputations budgétaires de la masse salariale.

a) Des anomalies

La solde des militaires présente au moins deux spécificités : d'une part, 170 primes et indemnités ; d'autre part de multiples changements de positions administratives qui peuvent concerner un seul militaire au cours d'un seul mois et de nombreux mouvements de personnel. C'est pourquoi le ministère de la défense a choisi d'automatiser le traitement pour raccourcir le délai entre un événement impactant la solde et son paiement effectif.

Depuis l'entrée en fonctionnement du calculateur de la solde LOUVOIS, l'accumulation d'anomalies diverses a conduit à un train de mesures permettant de corriger ou de limiter les erreurs du calculateur (création de la cellule « solde assistance », mise en place de procédures de contournement, création du groupe utilisateurs, et mise en place d'une gouvernance de la chaîne soldes, versements d'avances de trésorerie dans le cadre du plan d'urgence ministériel, etc.). Des audits, y compris techniques, ont été réalisés et ont permis d'adapter un second plan d'actions pour tendre vers une meilleure fiabilisation de LOUVOIS (gouvernance, gestion centralisée des flux, équipe unique de MCO, équipe de contrôle).

Avec près de 120 000 personnels concernés, dont une partie n'est plus en activité (rayés des contrôles), l'armée de terre est la plus impactée. Celle-ci a engagé une campagne sur deux ans pour régulariser les écarts de solde de ses administrés.

Les efforts pour stabiliser les dysfonctionnements du progiciel LOUVOIS se sont traduits par une réorganisation des entités liées au service de la solde, et par l'emploi de vacataires.

Le coût de la maintenance de LOUVOIS s'élève à 4 millions d'euros par an. L'armée de l'air ne se raccordera pas à LOUVOIS, ce qui

prolonge le maintien de son outil de « gestion des dossiers de soldes » (GDS) moyennant un coût de 1,5 million d'euros par an.

Comme l'a indiqué à votre commission M. Jean-Paul Bodin, SGA¹, « L'année 2015 a permis de constater une atténuation des erreurs du calculateur LOUVOIS et l'efficacité des mesures de contournement mises en place. Ainsi pour la solde de septembre 2015, on constate sur un ensemble de 174 099 soldes gérées par LOUVOIS, 122 soldes nulles (correspondant à des recrutements en cours de mois non encore intégrés par le système), 3 794 soldes faibles, 2 133 soldes élevées et 4 interventions dans le cadre du plan d'urgence ministériel. Une amélioration du système est donc observable mais le calculateur pose encore des difficultés notamment lorsqu'il faut intégrer de nouvelles indemnités. 342,6 M€ de trop-perçus ont déjà fait l'objet d'une notification aux administrés, dont 156,3 M€ étaient déjà remboursés en août 2015 »

b) Actions mises en œuvre

Un plan d'urgence ministériel a été mis en place en 2012 et prolongé en 2013. Il a été utilisé à hauteur de 48 millions d'euros.

Au-delà des mesures d'urgence, la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) a été chargée par le ministre de conduire un plan d'action décliné en douze chantiers.

Le 3 décembre 2013, le ministre de la défense a annoncé avoir décidé le **remplacement de LOUVOIS**. La conduite du **projet Source Solde** a été confiée à la direction générale de l'armement (DGA), le ministère souhaitant conduire ce projet « *comme un programme d'armement* »².

Le marché couvrant la fourniture, l'installation, l'exploitation et la maintenance d'un système d'information permettant la détermination, le calcul et le suivi de la solde d'agents militaires, a été notifié le **22 avril 2015** à la société **Sopra-Steria** à l'issue d'un dialogue compétitif entre trois candidats qui a duré un an.

Le marché est conclu pour une période de 10 ans et comprendra une tranche ferme, couvrant la réalisation du système et sa mise en service, et des tranches conditionnelles couvrant la maintenance du système et les évolutions nécessaires pour rester en phase avec les évolutions de la réglementation. Son montant maximum est de 110 millions d'euros. Ce prix comprend la réalisation de Source Solde, à savoir l'achat des licences d'exploitation des progiciels, le travail de développement et de paramétrage, ainsi que tous les tests et la conduite du changement, dont la formation des utilisateurs à ce nouvel outil. Il comprend aussi la mise en service et la maintenance corrective et évolutive du système jusqu'en 2025.

¹ Audition du 28 octobre 2015.

² Audition de M. Jean-Paul Bodin, SGA, par votre commission le 28 octobre 2015.

L'année 2016 sera presque intégralement consacrée aux tests, consistant d'abord en la qualification du système, c'est-à-dire la vérification de sa conformité aux exigences de l'administration.

À l'issue de la qualification débiteront les phases de solde à blanc et de solde en double de la marine pour comparer en conditions réelles les résultats de l'ancien et du nouveau système.

À ce stade on peut envisager une mise en service opérationnel de Source Solde en 2017 pour la marine, 2018 pour l'armée de terre et 2019 pour le service de santé des armées et l'armée de l'air.

Par ailleurs, **la réflexion sur la simplification du dispositif indemnitaire des militaires se poursuit**, la complexité de l'actuel régime étant une des causes des dysfonctionnements de LOUVOIS.

VI. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE

L'action 08 « Politique culturelle et éducative » est dotée en 2016 de 32,868 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 32,841 millions d'euros en crédit de paiement (CP).

A. ACTION CULTURELLE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE

1. Les actions programmées

En 2016, les priorités retenues sont les suivantes :

- la modernisation de la présentation des collections de la Grande galerie au musée de l'air et de l'espace ;
- la mise aux normes d'espaces au sein du musée de l'armée ;
- le financement des premiers marchés de rénovation du musée national de la marine (Chaillot) ;
- le soutien aux commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale *via* le financement de coéditions et de productions audiovisuelles ;
- la poursuite des opérations de sauvegarde des archives dans le cadre des marchés pluriannuels dont les opérations de micro-filmage, de numérisation des photographies aériennes conservées à Vincennes et de restauration de documents à plat et reliés conservés à Vincennes, Brest, Toulon, Châtellerauld ;
- la mise en œuvre de l'archivage papier et électronique dans le cadre du déménagement à Balard (programme VITAM) ;
- la mise en ligne des fonds d'archives numérisées sur Internet.

2. Les crédits associés

Les crédits de la sous-action 1 (« action culturelle et mise en valeur du patrimoine ») s'élèvent à 27,8 millions d'euros (+ 18 %).

Projet de loi de finances pour 2016 (en euros)

OB	Activités	2015 (AE=CP)	2016 (AE=CP)
Actions culturelles (titre 3)	Patrimoine et actions culturelles	515 170	529 543
Subventions et transferts (titre 6)	Subventions hors Musées	680 000	525 000
Subventions et transferts (titre 3)	Subvention pour charges de service public	17 425 843	17 475 334
Subventions et transferts (titre 7)	Dotations en fonds propres	4 978 000	9 286 000
Total		23 599 013	27 815 877

Subventions et dotations des trois musées

En millions d'euros	Musée de l'armée	Musée national de la marine	Musée de l'air et de l'espace	Total
Subvention pour charges de service public	6,74	5,80	4,94	17,48
Dotations en fonds propres	1,94	3,28	4,06	9,28
Total	8,68	9,08	9,00	26,76

Par rapport à la LFI 2015, les principales variations concernent l'augmentation des crédits d'investissement prévus pour le financement des premiers marchés de rénovation du musée national de la marine et la poursuite de la rénovation du musée de l'air et de l'espace. Ces projets ont pour conséquence une augmentation de la dotation de ces deux musées, celle du musée de l'armée étant stable.

Comme la plupart des opérateurs publics, les musées cherchent à développer le potentiel économique des activités génératrices de ressources propres. Les musées cherchent également à diminuer leurs coûts de fonctionnement et participent au plan d'achat des opérateurs, les marchés de la défense permettant de développer des actions de mutualisation.

Ressources propres des trois musées rapportées à leur coût de fonctionnement

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Musée de l'armée	%	69	64	67	62	68	67
Musée national de la marine	%	36	36	36	32	35	35
Musée de l'air et de l'espace	%	49	49	51	55	44	56

Source : PAP 2016

B. GESTION ET COMMUNICATION DES ARCHIVES HISTORIQUES DE LA DÉFENSE

1. Les crédits du service historique de la défense

Les crédits de la sous-action 2 « Gestion et communication des archives historiques de la défense » sont pilotés par le service historique de la défense (SHD). Ses missions s'articulent autour de cinq grandes fonctions que sont la collecte, le traitement, la conservation, la communication et la valorisation des archives historiques du ministère de la défense.

Le budget du SHD en 2016 s'articule autour de deux composantes :

- un budget « soutien » qui concerne le fonctionnement et l'entretien du site de Vincennes ;
- un budget « cœur de métier » dont les dépenses pérennes portent principalement sur les opérations de conservation ainsi que sur la valorisation des fonds d'archives et des collections patrimoniales.

Crédits affectés à la sous-action « gestion et communication des archives historiques de la défense » :

Mé courants, structure courante	LFI 2008	RAP 2008	LFI 2009	RAP 2009	LFI 2010	RAP 2010	LFI 2011	RAP 2011	LFI 2012	RAP 2012	LFI 2013	RAP 2013	PLF 2014	RAP 2014	PLF 2015	LFI 2015	PLF 2016
Crédits titre 3 (en CP)	3,6	4,2	4,7	4,48	4,26	4,63	4,6	3,94	4,83	3,9	4,4	4,88	4,54	4,4	4,79	4,79	5,03
Crédits titre 2 (pensions comprises)	24,1	24,6	24,97	24,58	25,34	25,1	26,27	24,15	37,28	32,8	-	-	-	-	-	-	-

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

2. Les priorités pour 2016

Les priorités de la politique de gestion des archives portent sur :

- la préservation des fonds et collections ;
- l'adaptation des infrastructures ;
- la modernisation des services et le développement de l'expertise archivistique du SHD ;
- la numérisation et la valorisation des collections.

La politique de numérisation des archives

L'année 2014, première année de commémoration du centenaire de la Grande Guerre, a permis la conduite d'un projet phare de numérisation et de mise en ligne de plus de 1 000 dossiers de fusillés de la Première Guerre mondiale sur le site *Mémoire des hommes* de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Ainsi les futurs projets de la DMPA et du SHD s'inscrivent dans cette démarche de valorisation des collections afin d'assurer la conservation des originaux et en faciliter la consultation :

- un travail sur les fonds de photographies aériennes - reconnaissances aériennes effectuées sur le territoire de l'ex-Indochine française entre 1945 et 1954 (première couverture aérienne du territoire) étendu sur la période 2014-2018 afin de sauver des données conservées sur des supports très fragiles ;

- l'élaboration d'un programme pluriannuel de numérisation des archives du SHD et de fonds d'archives conservés par d'autres opérateurs culturels de la défense complété par un marché pluriannuel de numérisation lancé par la DMPA dont les archives numérisées seront ensuite mises en ligne sur le site *Mémoire des hommes* ;

- la mise en ligne, le 23 septembre 2015, des archives de la présence de l'armée française au Levant entre 1916 et 1939 conservées au Service historique de la défense, numérisées en partenariat avec l'Institut français du Proche-Orient ;

- la mise en ligne en fin d'année 2015 d'une collection de plans de bateaux et armements blindés (XIX^{ème}-XX^{ème} siècles) conservés au Service historique de la défense ;

- la mise en ligne de 107 volumes des Armées françaises dans la Grande Guerre (AFGG) en lien avec le site Gallica de la Bibliothèque nationale de France ;

- la mise en ligne en 2016 de la base des médaillés de la résistance en partenariat avec le musée de l'Ordre de la Libération.

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 25 novembre 2015.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Daniel Reiner. – Le recrutement constitue le principal sujet de préoccupation de l'armée de terre aujourd'hui. Le nombre de demandes d'information s'est fortement accru depuis les attentats. Ce nombre est tout d'abord passé d'environ 200 par jour en 2014 à environ 500 par jour en 2015 grâce aux campagnes publicitaires en faveur du recrutement. Depuis les attentats du 13 novembre dernier, il est d'environ 1 500 demandes par jour. Cette réaction spontanée de la jeunesse aux événements récents est rassurante. Le nombre de candidats étant plus important, la qualité du recrutement s'en ressentira positivement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il serait intéressant de faire le bilan, sur longue période, de cette politique de recrutement des armées.

M. Daniel Reiner. – Ce sujet pourrait en effet faire l'objet d'un travail particulier au sein de votre prochain rapport budgétaire.

M. Gaëtan Gorce. – Nos armées intègrent de nombreux jeunes issus de l'immigration. Elles contribuent à tisser le lien national.

À l'issue de la réunion du 25 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

En commission :

Mardi 6 octobre 2015

- M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.

Mercredi 18 novembre 2015

- Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées

Mercredi 21 octobre 2015

- Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air

Mercredi 21 octobre 2015

- Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la Marine

Mercredi 28 octobre 2015

- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense

Mercredi 4 novembre 2015

- Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre

Par les rapporteurs :

Mardi 17 novembre 2015

- Général Hervé Wattecamps, directeur des ressources humaines de l'armée de terre

Mercredi 18 novembre 2015

- M. Jacques Feytis, directeur des ressources humaines du ministère de la défense