

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉFENSE :
SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Par MM. Joël GUERRIAU et Gilbert ROGER,

Sénateurs

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
LES CRÉDITS DU TITRE 2.....	11
I. DES CREDITS DE TITRE 2 EN AUGMENTATION POUR 2018.....	11
A. DES CREDITS DE REMUNERATION EN HAUSSE.....	11
B. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES HORS SOCLE	14
C. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS.....	17
D. UNE AUGMENTATION DE L'ENVELOPPE DE TITRE 2 DESTINÉE AU FINANCEMENT DU SURCÔÛT DES OPERATIONS EXTERIEURES.....	17
E. UNE RECONDUCTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MISSIONS INTÉRIEURES DE PROTECTION DU TERRITOIRE NATIONAL.....	18
II. LES EVOLUTIONS D'EFFECTIFS PREVUES PAR LE PLF POUR 2018	19
A. UNE CRÉATION NETTE DE 500 ETP	19
B. CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS DE POSTES EN 2018	19
C. EVOLUTION PAR CATÉGORIE D'EMPLOIS	22
D. L'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI EN 2018	22
III. LA QUESTION DE LA FIDELISATION : UN ENJEU A NUANCER.....	24
IV. DIRECTIVE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL ET REMUNERATION : DEUX POINTS D'ATTENTION POUR 2018	27
A. LA DIRECTIVE DE 2003 SUR LE TEMPS DE TRAVAIL.....	27
B. LE DOSSIER DES REMUNERATIONS	28
1. <i>Le report de l'application du PPCR.....</i>	28
2. <i>La nouvelle politique de rémunération des militaires et la perspective de la réforme des retraites.....</i>	30
3. <i>Le basculement de Louvois à Source Solde et l'entrée en vigueur de la retenue à la source.....</i>	31
LES CRÉDITS HORS TITRE 2	33
I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE.....	34
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » : DES RECETTES INCERTAINES	34
1. <i>Le mécanisme du CAS</i>	34

a) Un mécanisme mis en place jusqu'en 2019	34
b) Des recettes incertaines dans leur calendrier et dans leur montant	34
2. <i>Des pertes de recettes conséquentes</i>	35
a) Le dispositif de décote de la loi dite « Duflot »	35
b) D'autres facteurs de diminution des recettes	37
3. <i>L'avenir du site du Val-de-Grâce</i>	38
B. UNE FORTE IMPULSION EN FAVEUR DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	39
1. <i>L'accompagnement des programmes majeurs d'infrastructures</i>	40
2. <i>La remontée en puissance de la FOT et le plan sécurité-protection</i>	43
3. <i>L'entretien lourd</i>	43
4. <i>Le logement familial</i>	44
5. <i>La mise en œuvre du plan de stationnement</i>	46
6. <i>La dissuasion</i>	46
II. LES AUTRES POLITIQUES TRANSVERSALES	47
A. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION	47
1. <i>L'évolution des crédits</i>	47
2. <i>Louvois « sous contrôle » ?</i>	49
a) Le coût global de Louvois	49
b) L'avancement du projet « Source Solde »	50
B. LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	51
1. <i>Les crédits d'accompagnement des restructurations</i>	51
a) <i>L'accompagnement social des restructurations</i>	51
b) <i>L'accompagnement économique des restructurations</i>	52
2. <i>Les autres politiques de ressources humaines</i>	53
a) <i>Les reconversions</i>	53
b) <i>L'action sociale</i>	55
c) <i>La formation</i>	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. Les **crédits de titre 2** du programme 212 s'établissent pour 2018 à **20,37 milliards d'euros**, en augmentation de 3,24% (+607,9 millions d'euros) par rapport à 2017.

Cette augmentation de masse salariale traduit, pour 216,2 millions d'euros, **l'augmentation des dépenses de rémunération, résultant à la fois d'une hausse des effectifs** (+518 équivalents temps plein en 2018 dont 18 en faveur du service industriel de l'aéronautique) et d'un **plan catégoriel doté de 136,5 millions d'euros**. A ce sujet, il faut cependant noter que la décision prise en octobre dernier par le gouvernement de suspendre la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) se traduit par un allègement des dépenses prévues dans le cadre de ce plan, la marge budgétaire dégagée par cette mesure (88 M€) devant servir à financer l'indemnité compensatrice de la hausse du taux de CSG (+1,7 % au 1^{er} janvier 2018).

2. La **hausse des effectifs** permise par le PLF pour 2018 **accentue l'effort de création de postes prévu par la trajectoire révisée** validée au conseil de défense du 6 avril 2016. Elle permettra d'allouer des personnels supplémentaires en faveur des unités opérationnelles, du renseignement, de la cyberdéfense et de la protection des emprises militaires.

3. L'augmentation des crédits de titre 2 pour 2018 recouvre également une **hausse mécanique des pensions** (+283,7 millions d'euros) et une **réévaluation (+ 75 M€)** de la dotation destinée au financement du surcoût OPEX, portée à **245 M€ en titre 2**, qui s'inscrit dans un processus de « resoclage budgétaire » des dépenses d'OPEX. Il n'en est pas de même en revanche s'agissant des crédits destinés au financement du surcoût des OPINT, qui sont simplement reconduits (41 millions d'euros).

Il faut aussi relever **l'augmentation des dépenses « hors socle »** (+33 millions d'euros) largement liée à la progression (+50,8 millions d'euros) de **l'enveloppe destinée aux réserves**. Celle-ci s'établit à **177,4 millions d'euros**, avec l'objectif de porter à 40 000 le nombre de réservistes pour 2018. En revanche, les crédits destinés au financement des **aides au départ** subissent une nouvelle baisse (-35,1 millions d'euros) ce qui est une **préoccupation compte tenu de la nécessité de continuer à accompagner la manœuvre de transformation des armées**. La baisse des crédits destinés à l'indemnisation du chômage (-6,1 M€, soit une enveloppe de 150,7 millions d'euros) témoigne, quant à elle, d'une stabilisation des besoins.

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

- la problématique de la **fidélisation des personnels militaires**, qui pose la question fondamentale de **l'attractivité de nos armées**, recouvre des réalités variées appelant des réponses différenciées. Le **plan en faveur des familles et de la condition du personnel** présenté cet automne va indéniablement dans le bon sens ;

- la perspective de la **transposition aux militaires de la directive européenne de 2003 sur le temps de travail** inquiète vos rapporteurs qui la considèrent comme difficilement compatible avec les **spécificités du statut militaire** et le principe de libre disposition de la force armée. Alors que l'échéance approche, ils espèrent qu'une solution réaliste, ne mettant pas à mal les fondements de la fonction militaire et l'esprit d'engagement, pourra être trouvée ;

- une attention particulière doit être portée au dossier des **rémunérations des militaires**, compte tenu du report d'un an de la transposition attendue du PPCR, mais aussi du nécessaire chantier de la simplification des primes et indemnités, du basculement de Louvois à Source Solde, de la mise en œuvre de la retenue à la source, ainsi que de la perspective de la réforme des retraites. Sur tous ces sujets, une vigilance s'impose.

5. Les crédits hors titre 2 s'élèvent en PLF 2018 à 2,6 milliards d'euros en CP et à 2,9 milliards d'euros en AE. Ils connaissent **une hausse significative (+ 19 %)**. L'augmentation des crédits est **principalement liée aux besoins de la politique immobilière (+30 %)**, qui représente 68 % des crédits du programme 212 hors titre 2.

Cette **augmentation était nécessaire et urgente**, notamment pour **l'amélioration des conditions de vie du personnel et des familles**, qui constitue aujourd'hui légitimement une priorité du ministère. Depuis le plan Vivien, il y a vingt ans, les plans d'amélioration des conditions de vie du personnel se sont succédé. Il conviendra de **veiller à ce que l'augmentation soit, cette fois, inscrite dans la durée**, sans déformation de l'effort, en exécution, au profit d'autres programmes d'infrastructures.

6. Les ressources de la politique immobilière doivent être complétées par des recettes issues des cessions immobilières, estimées à 140 M€ en 2018.

Les montants des cessions, qui transitent par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », sont toutefois **obérés par la décote prévue par la loi dite « Duflot » de 2013**, qui entraîne d'importantes moins-values pour la défense et que le Sénat avait tenté de plafonner au bénéfice des armées. Entre 2014 et 2016, **ces moins-values se sont élevées à 24,3 M€**, sur huit opérations effectuées en province, avec **des taux de décote allant de 27 % à 100 %**.

7. A Paris, l'Hôtel de l'Artillerie a été cédé dans le cadre d'une procédure de gré à gré, ce qui n'a pas permis de le vendre au meilleur prix. La **partie centrale de l'îlot Saint-Germain** sera prochainement cédée, pour un **prix inférieur de 50 M€ à son prix de marché**. En contrepartie, le ministère a négocié la réservation de **50 logements sociaux** pour le personnel militaire, sur un total de 250, **ce qui est insuffisant**.

La cession du bâtiment de l'ancien hôpital du **Val de Grâce** est en cours. **Il faut en réexaminer l'opportunité, au regard du contexte sécuritaire actuel qui entraîne la nécessité, pour le ministère des armées, de conserver une surface immobilière significative à l'intérieur de Paris**. En tout état de cause, si cette cession devait néanmoins se faire, il faudrait **veiller à ce que le compte d'affectation spéciale soit bien alimenté de son prix**.

8. **Louvois est semble-t-il sous contrôle**, avec un nombre d'erreurs résiduel. Le traumatisme est donc, pour une large part, derrière nous. Cela doit conduire à d'autant plus de **prudence dans le processus de bascule vers la nouvelle application Source-Solde**, qui doit être déployée à partir de 2018 dans la marine.

Sous le bénéfice de ces observations, M. Joël Guerriau et M. Gilbert Roger, co-rapporteurs pour avis, ont émis un avis favorable aux crédits inscrits dans le PLF 2018 pour le programme 212.

À l'issue de sa réunion du 22 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tout en considérant indispensable le déblocage rapide des 700 millions d'euros encore gelés sur le programme 146 pour l'exercice 2017, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission "Défense" inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018, le groupe CRCE s'abstenant.

Mesdames, Messieurs,

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

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

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

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

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

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

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

Dans le projet de loi de finances pour 2018, les crédits de paiement s'élèvent à **22,9 Mds€ (+4,7%)** et les autorisations d'engagement à **23,3 Mds€ (+4,8%)**. A ces crédits s'ajoutent 298 M€ au titre des fonds de concours et des attributions de produits attendus en 2018 et des recettes exceptionnelles au titre des cessions immobilières estimées à 140 M€.

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

Crédits du programme 212 en LFI 2017 et dans le PLF 2018 (hors FDC et ADP)

		LFI 2017 en M€		PLF 2018 en M€				
		CP	AE	CP	Évol. CP 2017-2018	AE	Évol. AE 2017-2018	
212 Soutien de la politique de la défense	hors titre 2	2 145,4	2 439,2	2 558,8	+19,3%	2 890,7	+18,5%	
	titre 2	hors pensions	11 607,1	11 607,1	11 931,3	+ 2,8 %	11 931,3	+ 2,8 %
		pensions incluses	19 761,3	19 761,3	20 369,2	+3,24%	20 369,2	+ 3,24 %
Total		21 906,7	22 200,5	22 928	+4,7%	23 259,9	+4,8%	

Source : PAP 2018

LES CRÉDITS DU TITRE 2

I. DES CREDITS DE TITRE 2 EN AUGMENTATION POUR 2018

Pour 2018, les crédits de personnel (titre 2) s'établissent à **20 369,24 M€** (en AE et en CP), en **augmentation de 607,9 M€ (+3,24%)** par rapport à 2017, après une **augmentation de 621,2 M€ (+3,2%)** en 2017.

Cette évolution recouvre une **augmentation des dépenses de rémunération, dites « de socle » (+216,2 M€), des dépenses « hors socle » (+33 millions d'euros), des pensions (+283,7 M€)**, ainsi que des crédits destinés au financement du surcoût des opérations extérieures (+75 M€), l'enveloppe destinée au financement du surcoût des missions intérieures (MISSINT) étant, quant à elle, inchangée.

Dépenses	PAP 2017	PAP 2018	Évolution en millions d'euros	Evolution en %
Masse salariale socle	10 686 707 303	10 902 266 385	215 559 082	2%
Masse salariale hors socle	710 016 757	743 052 345	33 035 588	4,7%
Pensions	8 154 209 878	8 437 918 203	283 708 325	3,5%
MISSINT	41 000 000	41 000 000	0	-
OPEX	170 000 000	245 000 000	75 000 000	44,1%
Total	19 761 933 938	20 369 236 933	607 302 995	3,1%

Source : PAP 2017 et 2018

A. DES CREDITS DE REMUNERATION EN HAUSSE

Les dépenses liées aux rémunérations (socle) passent de 10 686,07 M € en 2017 à **10 902,27 M€ en 2018**, soit une hausse de **216,2 M€ (+2%)**.

Ces dépenses regroupent ¹ :

- pour le personnel militaire (8 259,43 M€) :
- . la rémunération principale des militaires d'active (6 867,23 M€) ;

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

- . le surcoût outre-mer et étranger pour les militaires d'active (524,07 M€) ;
- . les cotisations sociales hors pensions (821,82 M€) ;
- . la cotisation pour la retraite additionnelle de la fonction publique (46,31 M€).

- pour le personnel civil (2 642,83 M€) :

- . la rémunération principale des agents titulaires (1 274,99 M€) ;
- . la rémunération principale des agents contractuels (312,5 M€) ;
- . la rémunération principale des ouvriers de l'Etat (477,58 M€) ;
- . le surcoût outre-mer et étranger du personnel civil (60,84 M€) ;
- . les cotisations sociales hors pensions du personnel civil (315,34 M€)
- . les cotisations pensions, hors CAS pensions, du personnel civil (201,58 M€).

L'augmentation de ces dépenses de socle pour 2018 (+216,2 M€) est le résultat de plusieurs facteurs :

- le **renforcement des effectifs et l'impact du schéma d'emploi** pour un coût de 56,1 M€ (l'essentiel de ce coût étant inhérent à l'extension en année pleine des créations d'emplois prévues en 2017) ;

- un **glissement vieillesse technicité (GVT) solde de 15,4 M€**, en augmentation de 7,8M € par rapport à 2017 du fait de la progression du GVT positif sous l'effet de la revalorisation salariale du personnel non titulaire, de l'impact du PPCR et des mesures statutaires liées à la rénovation du statut des ouvriers de l'Etat ;

- **les mesures générales** pour un coût de **10,6 M€** ; il s'agit pour l'essentiel (9,7 M€) de la dépense liée à l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1^{er} février 2017, ainsi que celles correspondant au versement de l'indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) au profit de 1417 agents¹ (0,6 M€) et à la mesure dite « bas salaires » (0,3 M€) en rapport avec l'évolution du SMIC au profit de 595 agents ;

- des **mesures catégorielles** pour un montant de **136,5 M€**, dont 112,27 M€ au profit des personnels militaires, 22,39 M€ au profit des personnels civils et 1,85 M€ au profit des gendarmes du ministère des armées. Ces mesures correspondent, pour 25 % à l'extension en année pleine de mesures adoptées en 2017, pour 75 % de mesures nouvelles. La majorité (86 %) de ces mesures nouvelles découlent de la mise en œuvre de la deuxième annuité du protocole « parcours professionnels, carrières et

¹Dont l'évolution du traitement brut est inférieure, sur 4 ans, à celle des prix à la consommation.

rémunérations » (PPCR) soit 81,68 M€ pour les personnels militaires, 5,21 M€ pour les personnels civils, et 0,90 M€ au profit des gendarmes du ministère des armées.

Des mesures sont également prévues pour accompagner la **montée en puissance des services de renseignement** : revalorisation de l'indemnité pour connaissances spéciales en langues étrangères (ISCLE : 0,6 M€), augmentation de l'enveloppe indemnitaire de la DGSE (0,5 M€) et augmentation du nombre d'indemnités temporaires de mobilité versées aux personnels de la DRM et de la DRSD (0,4 M€). Une attention particulière est apportée à l'attractivité en matière de compétences spécialisées.

Enfin, s'agissant des **personnels civils**, la principale mesure nouvelle est une augmentation de 8,8 M€ de l'enveloppe prévue pour le **complément indemnitaire annuel (CIA)** des corps de fonctionnaires bénéficiant du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). L'enveloppe prévue pour cette indemnité qui rémunère l'engagement professionnel des agents est ainsi portée à 21 M€.

Les mesures catégorielles 2017

Pour mémoire, en 2017, le volet rémunérations du **plan catégoriel** s'était élevé à 195,9 M€ et avait permis le financement de mesures destinées à prendre en compte la **suractivité des militaires** :

- la **création d'une indemnité pour absence cumulée (IAC)** pour 38,5 M€ ;
- la transformation de deux jours de permission complémentaires planifiées (PCP) en **indemnité pour temps d'activité et d'obligation professionnelles complémentaires (ITAOPC)** pour 36 M€,
- l'élargissement du champ de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER) pour 6,3 M€ ;
- la revalorisation du taux journalier de l'AOPER pour 8 M€.

Soit un total de de 89 M€ dans le plan catégoriel prévu en LFI 2017.

Par ailleurs, en novembre 2016, le Président de la République avait - dans le cadre du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) - annoncé six mesures complémentaires pour un coût de 65,4 M€ en année pleine. Ces mesures comprennent la monétisation de 2 jours supplémentaires de PCP (36 M€) et un ensemble de mesures ciblées sur l'attractivité et de la fidélisation avec notamment la revalorisation de l'indemnité de sujétion d'absence du port base (ISAPB) et l'augmentation du contingent ouvrant droit à la prime de haute technicité (PHT). Ces mesures non prévues en LFI 2017 ont été intégrées à la prévision de dépenses de l'année 2017 et financées par auto-assurance.

Pour 2018, l'ensemble de ces mesures ont été prises en compte dans le cadre du PLF.

Concernant l'année 2018, ces mesures catégorielles sont toutefois affectées par l'annonce en octobre 2017 de la **suspension pendant un an de l'application du PPCR pour l'ensemble des agents publics** (*cf. infra*).

Sans contester la nécessité de réaliser des économies pour permettre la compensation de la hausse de la CSG qui interviendra en 2018, il faut souligner les répercussions négatives de cette mesure dilatoire pour les

militaires qui sont entrés dans le dispositif un an après les fonctionnaires, ce qui accroît – on l’espère temporairement- le décalage indiciaire avec certains corps civils.

B. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES HORS SOCLE

Passant de 710,02 M€ en 2017 à **743,05 M€ en 2018**, les dépenses dites « hors socle », non directement liées à l’activité du personnel, enregistrent une progression de de 33,03 M€ (+ 4,7 %), alors qu’elles avaient enregistré une diminution du même ordre (-30 M€) en 2017.

Dépenses	PAP 2017	PAP 2018	Évolution en millions d’euros	Evolution en %
Dépenses dites de « non activité »	87 905 869	89 622 565	1 716 696	2 %
Dépenses de réservistes	126 535 634	177 376 105	50 840 471	40,2%
Autres rémunérations	52 863 375	70 692 311	17 828 936	33,7%
Dépenses de restructurations liées au PAR	91 169 565	56 089 056	-35 080 509	-38,5%
Allocations chômage	156 831 488	150 698 827	-6 132 661	-3,9%
Autres prestations sociales	194 310 826	198 173 481	3 862 655	2%
Autres dépenses hors socle DAD	400 000	400 000	0	-
Total masse salariale hors socle	710 016 757	743 052 345	33 035 588	4,7%

Cette évolution recouvre :

- une **augmentation de 1,7 M€, soit +2 %, des dépenses dites « de non activité » du personnel** (congrés de longue durée, congé du personnel navigant...), qui s’établissent à 89,6 millions d’euros ; il s’agit d’une augmentation plus modérée qu’en 2017 (+12,1 M€) ;

- une **augmentation de 50,8 millions d’euros (+40,1%) des crédits consacrés aux réserves**, qui conforte la hausse consentie depuis 2015 pour accompagner la **montée en puissance de la Garde nationale**. Il s’agit d’atteindre les objectifs définis par le Conseil de défense (40 000 engagements à servir en 2018, emploi de 4 000 réservistes par jour et déploiement permanent de 1 000 réservistes par jour sur le territoire national) et de financer les diverses mesures d’encouragement créées par le décret n° 2017-328 du 14 mars 2017 (prime de fidélité, allocation d’étude, aide au financement du permis de conduire). Le montant total de

l'enveloppe de titre 2 consacrée aux réserves atteint ainsi **177,4 millions d'euros en 2018**, soit quasiment le double du montant alloué en 2015. Cet effort a permis, rappelons-le, une progression significative des effectifs de la réserve opérationnelle, de 28 000 en 2015 à 32 300 en 2016 et près de 36 000 en 2017. En plus de la poursuite de l'effort budgétaire, de nouvelles mesures ont été décidées pour accroître l'attractivité de la réserve en 2018 ainsi que l'a souligné la ministre des armées lors de son audition : réduction à 45 jours du délai de paiement des soldes, développement d'un portail numérique pour le recrutement et le réengagement, encouragement aux partenariats avec les entreprises.

- une augmentation de 33,7% (+ 17,8 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 **nouvelle diminution des crédits de restructurations** liées au plan d'accompagnement des restructurations (PAR) (-35,1 millions d'euros, soit -38,5 %), après une baisse de 62,9 millions d'euros (soit -40,8 %) en 2017, qui s'explique par la diminution des restructurations à mener. Ces crédits, qui représentent une **enveloppe de 56,1 M€ en 2018**, financent les **mesures d'incitation au départ** (pécules pour les militaires et indemnités de départ volontaire pour les civils) et **les aides à la mobilité** ;

Cette dotation permettra le financement en 2018 de **354 pécules pour les militaires** (dont 316 pécules modulables d'incitation au départ (PMID) et 38 pécules des officiers de carrière) et **de 158 indemnités de départ volontaire (IDV)** pour les personnels civils (dont 108 pour les ouvriers de l'Etat et 50 pour les fonctionnaires). Pour mémoire, en 2016 ce sont 852 pécules (dont 809 PMID) et 473 IDV (dont 403 pour les ouvriers de l'Etat) qui ont été accordés.

<i>Personnel civil</i>		PLF 2018 (en M€)
Incitation au départ	IDV¹	10,34
	<i>Physique</i>	<i>158</i>
Mobilité (charges incluses)	Aides²	5,79
	<i>Physique</i>	<i>250</i>
Total PAR civil		16,12

(1) - Indemnité de départ volontaire

(2) - Diverses primes et leurs compléments

<i>Personnel militaire</i>		PLF 2018 (en M€)
Incitation au départ	Pécule³	32,16
	<i>Physique</i>	<i>316</i>
	PECA⁴	4,40
Aides à la mobilité		3,40
Total PAR militaire		39,96

(3) - Pécule modulable d'incitation au départ

(4) - Pécule de carrière (art L.4139-8)

Les dépenses de titre 2 liées au plan d'accompagnement des restructurations

- d'une progression contenue (+3,9 millions d'euros, soit +2%) des « **autres prestations sociales** » (198,2 millions d'euros). Cette ligne recouvre des prestations telles que la cessation anticipée d'activité liée à l'exposition à

l'amiante pour le personnel civil (94,35 M€), les dépenses liées aux « accidents du travail et maladies professionnelles » (ATMP) pour le personnel civil (63,61 M€), les allocations liées au handicap (8,9 M€), les capitaux décès du personnel civil et militaire (3,66 M€), le remboursement des titres de transport (8,89 M€), les allocations servies à la famille et autres prestations sociales (17 M€) ;

- une **diminution de 6,1 M€ (-3,9%) des dépenses de chômage** qui s'établissent à 150,7 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). La baisse des crédits alloués pour 2018 est justifiée par une **stabilisation des besoins**.

Evolution récente du nombre du chômage des militaires

Si le nombre d'anciens militaires indemnisés est resté contenu jusqu'en 2011, il a connu **entre 2012 et 2015 une progression de +20 %**, en cohérence avec le contexte économique défavorable.

Cette progression a été stoppée en 2016 (13 060 indemnisés au 31 décembre 2016 contre 13 186 indemnisés au 31 décembre 2015), traduisant ainsi **l'amorce d'une stabilisation du nombre de chômeurs militaires**.

Ainsi, le coût de l'indemnisation du chômage a représenté 127,6 M€ en 2016, dans le prolongement de l'exécution constatée en 2015 (128,4 M€).

Au 31 décembre 2016, on dénombre 13 060 chômeurs indemnisés répartis comme suit :

- Terre : 8 430 (65 %),
- Marine : 1 769 (14 %),
- Air : 1 596 (12 %),
- Service militaire adapté : 985 (8 %),
- Autres formations : 280 (1 %).

Par rapport à 2015, la répartition par catégorie en 2016 fait ressortir une très légère diminution du nombre de militaires du rang (-0,9 %), une baisse du nombre de sous-officiers (-3,7 %) et une légère augmentation du nombre d'officiers (+1,1 %). Cependant, la catégorie des **militaires du rang, qui représente 79 % des militaires indemnisés**, reste prédominante comparativement aux sous-officiers (19 %) et aux officiers (2 %).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

- d'une baisse à 400 000 € (contre 2,6 millions d'euros en 2017) des « **autres dépenses hors socle** », qui correspondent au financement des dispositifs d'aide au départ/outre-mer et étranger (DAD/OME) au profit des personnels civils de recrutement local (PCRL). En 2017, seul le DAD Polynésie était encore en vigueur.

C. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PENSIONS

Les **dépenses liées aux pensions** passent de 8,15 milliards d'euros à 8,44 milliards d'euros, **soit une augmentation de 283,7 millions d'euros (+3,48 %)**.

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

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

L'augmentation prévue en 2018 est liée à la **progression de l'assiette sous l'effet de différents facteurs** : évolution du point d'indice en 2017 (extension en année pleine et incidence), mise en œuvre du PPCR, hausse des effectifs et montée en puissance de la réserve opérationnelle.

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

L'enveloppe de crédits de titre 2 destinée au financement du surcoût des opérations extérieures (OPEX) est portée à 245 M€ en 2018, soit une augmentation de 75 M€ (+44,1%).

Cette hausse, complémentaire de celle des crédits de titre 3 prévus au programme 178 (+125 millions d'euros), s'inscrit dans un processus de « resoclage » budgétaire des dépenses OPEX. Il s'agit, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes et **dans un souci de « sincérisation » du budget de la défense**, de porter progressivement le montant des crédits inscrits en loi de finances pour les OPEX **au niveau réel de dépenses induites par les engagements actuels**. Rappelons que les dépenses de surcoût excédant la dotation budgétaire prévue – augmentée des remboursements des organisations internationales – fait traditionnellement l'objet d'un financement interministériel : il s'agit donc d'un basculement de leur financement de la solidarité interministérielle vers les armées.

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

E. UNE RECONDUCTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MISSIONS INTÉRIEURES DE PROTECTION DU TERRITOIRE NATIONAL

Les crédits de titre 2 destinés au financement du surcoût des missions intérieures (MISSINT) sont reconduits à **41 millions d'euros**.

Cette reconduction intervient après plusieurs années de hausse, cette dotation étant passée de 11 M€ en 2015 à 26 M€ en 2016 puis à 41 M€ en 2017 pour accompagner le déploiement et de la pérennisation de l'opération Sentinelle.

L'enveloppe de titre 2 constitue l'unique dotation budgétaire destinée aux MISSINT figurant dans le PLF pour 2018. Contrairement à la dotation budgétaire destinée aux OPEX, elle n'est pas prévue par la LPM.

Mais comme pour les OPEX, son montant ne suffit pas à couvrir leur surcoût total qui devrait s'élever pour 2017 à **215 millions d'euros**.

Bien que cela ne soit pas prévu, c'est, comme pour les OPEX, la solidarité interministérielle qui permet la prise en charge de ce surcoût net depuis 2015.

Ces dépenses correspondent au **paiement des indemnités opérationnelles ponctuelles versées aux militaires**, en plus de leur solde normale : **indemnités de service en campagne (ISC)** au profit des militaires déployés, qu'ils soient d'active ou de réserve, ainsi que **l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER)** dont bénéficie l'ensemble des militaires participant à l'opération Sentinelle en vertu de l'arrêté du 10 juillet 2015.

Sont concernées non seulement l'opération Sentinelle mais aussi d'autres missions :

- permanentes comme la posture permanente de sûreté aérienne, la sauvegarde maritime, la protection du centre spatial guyanais à travers l'opération *TITAN*, *Vigipirate*, la lutte contre l'orpailage dans le cadre de l'opération *Harpie* ;

- récurrentes comme la mission *Héphaïstos* de lutte contre les feux de forêts en zone méditerranéenne ou la mission de lutte contre le narcotrafic ;

- circonstanciées enfin, comme les missions de protection à l'occasion de grands événements ou les interventions lors de catastrophes naturelles telles que celles qui se sont produites à l'automne aux Antilles du fait du passage de l'ouragan Irma.

II. LES EVOLUTIONS D'EFFECTIFS PREVUES PAR LE PLF POUR 2018

A. UNE CRÉATION NETTE DE 500 ETP

Pour 2018, l'évolution nette des effectifs (sous PMEA et hors SIAé) sera de 500 ETP, contre 400 ETP en 2017.

Cet effectif est supérieur de 300 ETP à celui arrêté lors du conseil de défense du 6 avril 2016 qui redéfinit à la hausse la trajectoire des effectifs pour la fin de la programmation 2014-2019 en conséquence des attentats du 13 novembre 2017 et des menaces terroristes qui pèsent sur le territoire national.

Cette trajectoire révisée¹ était la suivante :

	2017	2018	2019
Evolution nette	400 ETP	200 ETP	182 ETP

La prise en compte de besoins nouveaux - notamment dans le domaine de la sécurité, de la protection des emprises militaires, du renseignement et de la cyberdéfense - lors de travaux ministériels conduit à réévaluer le nombre de créations nettes (+300 ETP supplémentaires en 2018 et +268 ETP supplémentaires en 2019) prévues par cette trajectoire révisée.

L'évolution pour la fin de la programmation 2017-2019 est désormais la suivante :

	2017	2018	2019	Total 2017-2019
Créations de postes	3 000	3 300	4 268	10 568
Suppressions de postes	2 600	2 800	3 818	9 218
Evolution nette	400	500	450	1 350

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS DE POSTES EN 2018

La création nette de 500 ETP recouvre en réalité **3 300 créations de postes** et **2 800 suppressions de postes**, qui témoignent de la poursuite du mouvement de transformation de nos armées.

¹ Rapport du gouvernement du 18 octobre 2016 relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019.

Détail des créations et suppressions de postes en 2018¹

Les postes et services prioritairement concernés par les créations de postes en 2018 sont les suivants :

- la **direction du renseignement militaire** (DRM), dans les domaines de
 - la recherche du renseignement dans le cyberspace,
 - l'analyse multi-sources,
 - l'adaptation des systèmes d'information de la DRM aux enjeux du traitement des *big data* ;
- la **direction du renseignement et de la sécurité de la défense** (DRSD), au profit de l'ensemble des entités centrales et territoriales de la DRSD, essentiellement dans le cœur de métier ;
- la **direction générale de la sécurité extérieure** (DGSE) qui poursuit sa montée en puissance ;
- **l'armée de terre** avec :
 - la création d'une division terre à Marseille, en lien avec la montée en puissance de l'état-major de zone de défense décidée par l'EMA,
 - la poursuite du renforcement des capacités d'assistance militaire opérationnelle qui seront adossées à l'état-major spécialisé pour l'outre-mer et l'étranger (EMSOME),
 - le renforcement de la fonction préparation des forces avec la montée en puissance du commandement de l'entraînement et du combat interarmes à Mourmelon-le-Grand et la densification du centre d'entraînement aux actions en zone urbaine,
 - la création d'un 5^{ème} bataillon à l'école nationale des sous-officiers d'active de Saint-Maixent ;
- **la marine nationale** avec :
 - l'admission au service actif de plusieurs unités (le deuxième équipage des bâtiments de soutien et d'assistance hauturier « Loire » et « Rhône », le premier équipage des bâtiments de soutien et d'assistance hauturier « Seine » et « Garonne », l'équipage de la frégate multimissions « Normandie »),
 - le renforcement des unités agissant en défense maritime du territoire ou contribuant au renseignement nécessaire,
 - la poursuite du renforcement des centres opérationnels de la marine,
 - la création d'un peloton de sûreté maritime et portuaire de gendarmes maritimes,
 - la poursuite du renforcement des unités de sécurité-protection à Brest, Toulon et Cherbourg ;
- **l'armée de l'air** avec l'entrée en service de nouvelles flottes ou la poursuite de la montée en puissance de flottes récentes :
 - la livraison du premier avion léger de surveillance et de reconnaissance,
 - la poursuite de la livraison des premiers C130J,
 - la poursuite de la montée en puissance de la flotte *Reaper* et de la flotte A400M,
 - la mise en service opérationnel (sur Rafale) de l'escadron de chasse 2/4 « La Fayette » des Forces aériennes stratégiques,
 - la préparation de l'arrivée du MRTT ;
- le **service de santé des armées** (SSA) avec :
 - la création des derniers centres médicaux des armées de nouvelle génération (Bordeaux, Brest, Marseille, Metz et Toulon),
 - la création de six directions déconcentrées spécialisées, en charge des composantes du SSA (médecine des forces, hôpital, formation et recherche, ravitaillement sanitaire).

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les postes et services **prioritairement concernés par les suppressions** de postes en 2018 sont les suivants :

- **la marine nationale** avec le retrait du service actif de plusieurs unités :
 - o FASM « Jean de Vienne »,
 - o patrouilleurs de haute-mer « Commandant l'Herminier » et « Lieutenant de vaisseau Lavallée »,
 - o chasseurs de mines « Eridan »,
 - o remorqueurs de haute-mer « Malabar » et « Tenace » ;
- **l'armée de l'air** avec :
 - o la fermeture du centre de détection et de contrôle de l'élément air rattaché 901 de Drachenbronn,
 - o la poursuite du retrait de service de la flotte C160,
 - o les conséquences de l'arrêt de la flotte de M2000N,
 - o la rationalisation de la fonction logistique ainsi que de certains états-majors ;
- **l'armée de terre** avec la poursuite de la **réorganisation du maintien en condition opérationnelle** terrestre ;
- le **service de santé des armées** (SSA) avec la dissolution des directions régionales de Bordeaux, Brest, Metz, Saint Germain-en-Laye et Toulon ;
- les **organismes de soutien** avec :
 - o la dissolution du groupement de munitions de Salbris,
 - o la réorganisation des centres experts du service du commissariat des armées (SCA) de Rambouillet,
 - o la poursuite des rationalisations ciblées au sein des organismes du SCA.

N'oublions pas que ce mouvement de créations/suppressions de postes s'intègre dans une **manœuvre RH plus large consistant à opérer un flux d'entrées** (à hauteur de 33 435 ETP en 2018) et un flux de départs conséquents (32 917 ETP en 2018). En 2018, il est prévu d'obtenir le flux de départs de la manière suivante :

	2018	%
Reclassement et mobilité au sein de la fonction publique	-2 100	6,4%
Départs à inciter financièrement et PAGS	-650 ¹	2%
Autres flux de sorties (retraites, fin de contrat, démission, départs sur demande,...)	-30 167	91,6%
TOTAL	-32 917	

¹ Soit 492 leviers pour le personnel militaire (dont 316 PMID et 176 PAGS) et 158 leviers pour le personnel civil au titre de l'année 2018.

C. EVOLUTION PAR CATÉGORIE D'EMPLOIS

L'évolution des postes par catégorie d'emplois pour 2018 est la suivante :

EVOLUTION PAR CATEGORIE D'EMPLOIS EN 2018 EN ETPE¹

OFFICIERS	+502
SOUS-OFFICIERS	-245
MILITAIRES DU RANG	-309
VOLONTAIRES	-96
TOTAL MILITAIRES	-148
CIVIL CAT A	+391
CIVIL CAT B	+788
CIVIL CAT C	+238
OUVRIERS D'ETAT	-751
TOTAL CIVILS	666
TOTAL	+518

Source : PAP 2018 p 226.

Le schéma d'emploi **beneficiera en 2018 aux personnels civils** (+666 postes), les créations nettes se répartissant entre les catégories A, B et C. Les déflations nettes se poursuivent pour les ouvriers de l'Etat (-751 contre -722 en 2017).

Le personnel militaire verra son nombre de postes diminuer en 2018 (-148 postes) alors qu'il augmentait en 2017 (+711). Cette évolution recouvre une forte création nette de postes en faveur des officiers (+502) et une diminution des postes des autres catégories.

D. L'ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI EN 2018

• En conséquence, le **plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) pour 2018** s'établit à **274 580 ETPT**, soit une hausse de **1 300 ETPT** par rapport au PMEa pour 2017 (273 280²).

Cette augmentation recouvre :

- une **hausse de 305 ETPT** résultant de l'application des **schémas d'emplois pour 2017** (+783 ETPT) **et pour 2018** (-478 ETPT) ;

- l'effet des **mesures de périmètre** (-47 ETPT) liées à des externalisations consécutives au regroupement de l'administration centrale sur le site de Balard ;

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

² PMEa figurant dans le PLF pour 2017 (273 294 ETPE) amendé d'un transfert de -14 ETPT au titre du GIC (amendement consolidé à l'article 33 de la LFI pour 2017).

- diverses **mesures de transfert** (+8 ETPT) ;
- ainsi que des corrections techniques (+ 1 034 ETPT).

• Par **catégorie d'emplois**, l'effectif sous plafond (en ETPT) sera réparti en 2017 de la manière suivante :

	Plafond d'emploi pour 2017 en ETPT	Plafond d'emploi pour 2018 en ETPT	Variation en 2018 en ETPT
OFFICIERS	32 693	33 140	+447
SOUS-OFFICIERS	93 791	94 247	+456
MILITAIRES DU RANG	80 060	79 984	-76
VOLONTAIRES	2 607	2 742	-135
VOLONTAIRES DU SMV SVM STAGIAIRES DU SMV	750	750	-
TOTAL MILITAIRES	209 901	210 863	+962

CIVIL CAT A	11 810	12 351	+541
CIVIL CAT B	12 525	13 084	+559
CIVIL CAT C	23 326	23 313	-13
OUVRIERS DE L'ETAT	15 718	14 969	-749
TOTAL CIVILS	63 379	63 723	+344
TOTAL	273 280	274 580	+1 300

Source : PAP 2017 et 2018

Le plafond ministériel d'emplois pour 2018 se répartit entre **210 863 militaires** (soit 76,8 % de l'effectif) et **63 723 civils** (soit 23,2 % 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 2017 en ETPT	Plafond d'emploi pour 2018 en ETPT	Variation en 2018 en ETPT
Personnels militaires de l'armée de terre	115 437	115 845	+ 408
Personnels civils de la défense ¹	53 350	53 223	+ 127
Personnels militaires de l'armée de l'air	42 344	42 617	+ 273
Personnels militaires de la marine	36 509	36 731	+ 222

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

	Plafond d'emploi pour 2017 en ETPT	Plafond d'emploi pour 2018 en ETPT	Variation en 2018 en ETPT
Personnels du Service de santé des armées (SSA)	10 667	10 656	- 11
Personnels de la Direction générale de l'Armement (DGA)	5 061	5 317	+256
Personnels de la DGSE	5 530	5 726	+196
Personnels militaires du Service des essences des armées (SEA)	1 419	1 438	-19
Personnels militaires du Service du Commissariat des Armées (SCA)	1 871	1 894	+23
Personnels ingénieurs de l'infrastructure	571	588	+17
Autres personnels militaires (contrôle général des armées, affaires pénales militaires, gendarmes non spécialisés et de la sécurité des armements nucléaires)	535	545	+10
Total	273 294	274 580	+ 1286

Source : PAP 2017 et 2018

Les employeurs bénéficiant d'un **relèvement de leur plafond d'emploi** sont, par ordre d'importance, **l'Armée de terre, l'Armée de l'air et la Direction générale de l'armement**, suivies de la Marine et de la Direction générale de la sécurité extérieure. Les employeurs subissant une **baisse modérée** de leur plafond d'emploi sont le **Service des essences des armées** et le **Service de santé des armées**.

III. L'ENJEU DE LA FIDELISATION : DES CAUSES DIVERSES

Le dernier rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a mis l'accent sur les **difficultés de fidélisation** que rencontrent les armées. Il cite notamment le résultat d'une enquête conduite par la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICO) selon laquelle **62 % des militaires envisageraient de quitter l'institution pour changer d'activité si l'occasion se présentait**.

Certes, les statistiques du ministère ne démontrent pas d'aggravation récente de la tendance en termes de résiliation ou de non-renouvellement de contrats.

	Catégorie	2014	2015	2016	Prévisions 2017
Taux de résiliation des contrats*	Officiers	1,04%	0,83%	1,15%	0,62%
	Sous-officiers	1,33%	1,38%	1,18%	0,89%
	Militaires du rang	0,98%	0,80%	0,77%	0,59%
Total		1,10%	1,01%	0,94%	0,70%
Taux de non-renouvellement des contrats**	Officiers	20,27%	22,48%	22,40%	17,57%
	Sous-officiers	15,61%	14,92%	15,84%	14,44%
	Militaires du rang	19,23%	17,92%	17,19%	14,17%
Total		18,21%	17,23%	17,03%	14,37%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Il faut pourtant admettre que **la question se pose** et qu'elle a des implications, un trop fort *turn over* ne permettant pas d'amortir les coûts de recrutement et de formation, sans compter le chômage, auquel les militaires ont droit à partir de six mois de service.

Par ailleurs, comme l'a souligné le SGA Jean-Paul Bodin lors de son audition, les difficultés de fidélisation ont des conséquences sur la réalisation du schéma d'emploi du ministère.

Il s'agit d'un problème récurrent et bien connu dans **l'armée de terre**, qui cherche à **fidéliser ses militaires du rang**, mais qui se rencontre aussi dans les autres armées. La DRH-MD vient, à cet égard, de lancer une enquête sur la « fidélisation des sous-officiers sous contrat et des militaires du rang », afin de comprendre les mécanismes qui amènent les militaires à renouveler ou non leur contrat.

Suractivité, éloignement du domicile, contrainte des mutations, découragement face au manque de moyens... sont quelques-unes des raisons pouvant expliquer cette « évaporation ».

Parfois c'est le **caractère routinier et astreignant de l'activité qui est en cause**, comme chez les fusiliers marins et les fusiliers commandos de l'air, dont les taux de renouvellement des contrats s'établissent respectivement à 50 % et 30 %.

Enfin, il y a la **concurrence du secteur privé** et l'attractivité de ses salaires pour des métiers tels que contrôleurs aériens, officiers mécaniciens, avionneurs, atomiciens, spécialistes des systèmes d'information...

On le voit, les causes sont multiples et appellent des réponses variées selon les situations.

La **revalorisation indemnitaire** est bien entendu un **levier très souvent utilisé**. C'est ainsi qu'en 2017 ont été instaurées une indemnité de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs, une indemnité spéciale de sécurité aérienne et que l'indemnité d'absence du port base a été revalorisée.

Dans certains corps souffrant d'un effectif insuffisant, l'urgence est la **venue de renforts**.

Étoffer les effectifs est aussi une condition permettant d'envisager une **diversification de l'activité et un enrichissement des tâches**. Le chef d'état-major de la marine a ainsi expliqué lors de son audition qu'il comptait, lorsqu'il aurait obtenu les effectifs nécessaires, diversifier l'activité des fusiliers marins chargés de la protection des emprises en les employant à la protection de navires civils, comme cela s'est longtemps pratiqué dans l'océan indien au profit des navires thoniers.

L'amélioration de la condition du personnel, auquel contribue le **plan Familles présenté cet automne** – avec des mesures en faveur de la conciliation vie professionnelle/vie privée, le soutien apporté aux conjoints, l'accompagnement de la mobilité, notamment la prévisibilité des mutations, est aussi une partie de la réponse à cet enjeu qui, au fond, est celui de **l'attractivité de nos armées**.

Mais il ne faut pas se méprendre. Les armées sont **majoritairement contractuelles** (177 000 militaires sur 220 000 étant sous contrat) et le resteront **du fait de leur impératif de jeunesse**. Dans de nombreux métiers, il est en effet difficilement envisageable de rester au-delà d'une quarantaine d'années. Pour les marins embarqués, par exemple, la moyenne d'âge est de trente ans.

Il revient donc aux armées de trouver le bon curseur et de définir, en fonction des besoins et des métiers, la durée adaptée des contrats. Une piste devrait être par ailleurs de **bâtir des partenariats avec les opérateurs privés** recrutant dans les mêmes secteurs permettant la mise en place, au bénéfice des **militaires ayant acquis une expérience recherchée**, des parcours et des filières leur garantissant qu'ils pourront, le moment venu, la valoriser en entreprise. Une telle démarche offrirait une **visibilité aussi bien aux militaires qu'aux opérateurs privés** recherchant leurs compétences, tout en tenant compte des contraintes de gestion des flux auxquelles sont confrontées les armées.

IV. DIRECTIVE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL ET RÉMUNÉRATIONS : DEUX POINTS D'ATTENTION POUR 2018

A. LA DIRECTIVE DE 2003 SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

Si elle n'est pas nouvelle, la question de la possible application de la directive 2003/88/CE¹ relative au temps de travail à certaines activités militaires se pose avec d'autant plus d'acuité que **l'échéance prévue pour sa transposition approche**.

Rappelons que cette directive définit la **durée maximale de travail hebdomadaire ainsi que les périodes minimales de repos** : un repos journalier de onze heures consécutives au moins par période de vingt-quatre heures, un temps de pause dès lors que le temps de travail journalier est supérieur à six heures, un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au cours de chaque période de sept jours et un congé annuel de quatre semaines. Elle fixe aussi à quarante-huit heures la durée maximale du travail hebdomadaire et à huit heures celle du travail de nuit.

La directive prévoit la **possibilité de dérogations** dès lors que des périodes équivalentes de repos compensateur sont accordées.

La France a longtemps considéré que les activités militaires n'étaient pas concernées par cette directive dans la mesure où son article 1 précise qu'elle « s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE », lequel exclut de son champ d'application « certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police [...] ».

Cependant, **le champ de cette exclusion a été restreint par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** qui a précisé que les dérogations n'étaient pas applicables à des corps ou à des secteurs entiers, comme les forces armées ou la police, mais seulement à certaines des missions qu'ils assurent, notamment « dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel [...] accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint ». Ainsi, **lorsque les activités menées sont effectuées dans des conditions normales** - c'est-à-dire en dehors de tout contexte opérationnel - **la directive s'applique**².

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, l'Allemagne a transposé cette directive dans le cadre d'une loi relative à l'augmentation de l'attractivité de la Bundeswehr, adoptée le 26 février 2015 et entrée en

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

² CJUE, *Guardia civil*, 12 janvier 2012.

vigueur début 2016. Selon les échos qui nous parviennent, cette mesure pourrait avoir eu des effets négatifs sur la disponibilité des militaires allemands.

Dans ces conditions, vos rapporteurs ne peuvent qu'exprimer leur inquiétude.

Certes, d'un **point de vue strictement technique**, il convient de ne pas surestimer les difficultés qui se posent. Ainsi, le temps de travail moyen des militaires respecterait les plafonds fixés par la directive en ce qui concerne le nombre maximal d'heures de travail et la durée minimale des congés. Le point le plus délicat concerne la limitation à 11 heures de travail en continu. Des dérogations apparaissent cependant envisageables pour les opérations et les entraînements.

Pour autant, sur le plan des principes, l'encadrement du temps de travail apparaît difficilement compatible avec les **spécificités du statut militaire** et fragilise le **principe de libre disposition de la force armée** qui en est l'un des fondements. Ce concept est même en totale contradiction avec **l'obligation de disponibilité** et **l'esprit d'engagement** qui caractérisent le métier des armes.

Le président de la République a déclaré récemment qu'il n'était pas envisageable d'appliquer la directive aux militaires. Lors de son audition, la ministre des armées a évoqué, quant à elle, la négociation d'exemptions. S'agit-il de distinguer entre des activités – notamment les opérations – qui seraient exclues du champ d'application et d'autres qui seraient concernées?

Nous espérons, en tous cas, **qu'une solution réaliste et ne mettant pas en cause les fondements de la fonction militaire** sera trouvée rapidement.

B. LE DOSSIER DES REMUNERATIONS

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

1. Le report de l'application du PPCR

Adopté à l'été 2015 à l'issue de négociations salariales débutées en 2014, le protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR) vise à rénover la rémunération des agents publics par la revalorisation de leurs grilles indiciaires et une amélioration de leurs perspectives de carrière.

Il procède ainsi à la **transformation d'une partie de leurs primes en points d'indice**, en vue d'une amélioration du niveau des retraites. Cela se

traduit par une minoration du montant des primes et par une augmentation de l'indice de rémunération.

Au-delà de ce rééquilibrage, le PPCR prévoit une **revalorisation indiciaire** consistant en une augmentation des indices de début et de fin de carrière et une amélioration des déroulements de carrière.

Dans la fonction publique le transfert primes-points a été réalisé dès 2016 pour les agents de la catégorie B, en 2017 pour ceux de la catégorie C et devait l'être en deux étapes (2017 et 2018) pour les agents de la catégorie A. Par ailleurs, une première phase de revalorisation est intervenue en 2017 pour les agents de catégorie B.

La transposition de ce protocole au personnel militaire « *dans les mêmes conditions et selon le même calendrier* » que pour les fonctionnaires constituait l'un des trois volets du **plan d'amélioration de la condition militaire (PACM)** décidé à l'automne 2016.

Cette opération, censée permettre une augmentation de l'ordre de 3% du revenu des militaires concernés (soit l'ensemble des militaires du rang, des sous-officiers et des officiers jusqu'au grade de commandant inclus hors grade de commandant classe fonctionnelle), impliquait la transformation d'une partie des primes perçues en points d'indice, en 2017 et en 2018, et la revalorisation des grilles indiciaires entre 2018 et 2020 en échange de l'allongement de certains échelons. La transposition avait effectivement débuté pour les militaires en 2017.

L'annonce le 16 octobre dernier, par M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, du report d'un an, à compter du 1^{er} janvier 2018, de la mise en œuvre de ce protocole pour l'ensemble des agents publics **sonne donc comme une mauvaise nouvelle** pour les personnels de la défense, même si l'objectif poursuivi est de permettre le financement d'une indemnité compensatrice de la hausse du taux de CSG (+1,7 % à compter du 1^{er} janvier 2017).

Elle **l'est d'autant plus pour les personnels militaires** qui subissent un an de retard dans l'application de cet accord par rapport à la fonction publique et espéraient le rattraper en 2018. Espérons qu'il ne s'agit là que d'une mesure temporaire.

L'obligation, énoncée par l'article L4123-1 du code de la défense, d'appliquer sans délai aux militaires les mesures de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'Etat n'a en effet pas toujours été respectée.

Or les retards constatés à plusieurs reprises dans la transposition de mesures a été à l'origine de **décalages ressentis comme inévitables et mettant à mal la cohérence entre les rémunérations de la fonction publique et celles de la fonction militaire**, comme le HCECM l'a souligné dans

plusieurs de ses rapports (en particulier son 9^{ème} rapport thématique de 2015¹).

Vos rapporteurs suivront donc avec une vigilance particulière les développements ultérieurs de ce dossier. Il n’y a pas de raison que les militaires décrochent par rapport aux fonctionnaires.

2. La nouvelle politique de rémunération des militaires et la perspective de la réforme des retraites

Les militaires pourraient être aussi impactés par le chantier de la simplification des primes, dans lequel s’est lancée la direction des ressources humaines du ministère en vue d’une mise en œuvre à l’horizon 2021.

Il s’agit de simplifier un **maquis constitué de 174 primes et indemnités**. Si les plus importantes sont inhérentes à la condition militaire et à ses sujétions (activités opérationnelles, mobilité, affectation dans les DOM ou à l’étranger...), beaucoup ont été créées au coup par coup pour compenser une sujétion spécifique, résoudre un problème d’attractivité ou valoriser certaines compétences. Bien souvent, leur instauration a répondu au souci de compenser la faiblesse de la rémunération indiciaire, notamment chez les militaires du rang. Il existe ainsi des primes de toutes sortes (prime atome, prime montagne, prime travail sous béton...) et comportant un nombre très variable de bénéficiaires.

Une **simplification apparaît nécessaire** pour rendre le système plus lisible et cohérent et permettre des gains de productivité dans la gestion des primes, dont on sait qu’elles ont été un des éléments à l’origine des difficultés lors du basculement dans Louvois.

Cette réforme devra cependant respecter au moins deux exigences. La première est de **garantir l’attractivité des métiers et carrières**. La seconde est de tenir compte de **l’impact que pourraient avoir d’autres réformes concomitantes** et notamment **celle des retraites** qui, comme l’a souligné le chef d’état-major des armées lors de son audition, inquiète beaucoup la communauté militaire.

Le projet de réforme des retraites

Il s’agit d’un volet du programme présidentiel qui vise à remplacer le système actuel de retraites par répartition par un système « universel et notionnel » dit de « **retraites à points** » censé être plus égalitaire et transparent.

Le **caractère universel** serait obtenu par l’application de règles communes de calcul des pensions permettant que chaque euro cotisé ouvre « le même droit à pension pour tous » (ce qui conduirait à la fin des régimes spéciaux).

Le **caractère notionnel** consisterait à comptabiliser les droits en points comme c’est le cas en Suède mais aussi en Italie ou en Allemagne, chaque cotisant étant doté à son entrée dans la

¹ HCECM, 9e rapport thématique, Perspectives de la condition militaire, 2015.

vie active d'un compte virtuel lui permettant d'accumuler un capital de points qui sera transformé en pension lors du départ à la retraite via un coefficient de conversion.

Selon une lettre de cadrage du 6 juin 2017 sur le calendrier des réformes sociales, la rénovation du système de retraites devrait être menée en 2018, en vue d'une **entrée en vigueur en 2019**. Les premières concertations ont commencé le 21 novembre 2017.

Ce nouveau dispositif s'accommodera-t-il du **maintien des bonifications d'annuités** dont bénéficient les militaires du fait de leurs campagnes en OPEX ou comme compensations d'un départ précoce à la retraite ? Si un tel système ne pouvait être maintenu, c'est toute la logique de flux qui permet aux armées de disposer d'un personnel militaire jeune qui serait compromise.

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

Enfin, il y a le **sujet de la bascule entre Louvois et source Solde** sur lequel il nous faudra être particulièrement vigilants.

Le ministère des armées est tant bien que mal parvenu à surmonter les énormes difficultés provoquées par les dysfonctionnements de Louvois. Ainsi selon le SGA, 97 % des soldes versées en août dernier n'ont pas nécessité de corrections. A cette même date, 83 % du montant total des indus constatés depuis le début de la crise avait fait l'objet d'une notification et 64 %, soit 344 millions d'euros, avait été recouvré. Le recouvrement du solde, soit 78,5 millions d'euros, a été abandonné, les sommes concernées ne pouvant être justifiées.

Pour autant, d'autres menaces se profilent. Le chantier du basculement entre Louvois et Source-Solde s'étalera entre 2018 et 2020 (*cf infra*) et interférera, par conséquent, avec la **mise en place de la retenue à la source** prévue le 1^{er} janvier 2019. A l'évidence, le chevauchement de deux opérations très complexes démultiplie les risques. Des tests très poussés devront être conduits afin d'éviter à tout prix de reproduire le fiasco de la mise en service de Louvois, qui a été une catastrophe budgétaire et humaine.

LES CRÉDITS HORS TITRE 2

Le programme 212 hors titre 2 regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés au profit du ministère des armées, correspondant aux missions portées par le secrétariat général de l'administration, notamment dans les domaines de **l'immobilier, des systèmes d'information, de l'action sociale et de la communication**.

Les crédits du programme 212 hors titre 2 s'élèvent pour 2018 à **2 891 M€ en autorisations d'engagement (AE)**, en augmentation de 19 %, et à **2 559 M€ en crédits de paiement (CP)**, également en **augmentation de 19 %**.

Cette hausse significative est principalement liée aux **besoins de la politique immobilière** (+30 % en CP). Elle concerne également les politiques de ressources humaines (+8 % en CP), d'accompagnement social et économique des restructurations (+9 % en CP) ainsi que les politiques culturelles du ministère (+45 % en CP). Les crédits de paiement pour les systèmes d'information, d'administration et de gestion connaissent en revanche, quant à eux, une diminution (-6 % en CP).

A ces crédits devraient venir s'ajouter, au cours de l'année 2018, **140 M€ en CP de ressources issues du produit des cessions immobilières**. Ces recettes sont positionnées sur l'action 4 « Politique immobilière ». Elles prennent la forme d'un droit à consommer du ministère sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Évolution des crédits du programme 212 (hors titre 2) par actions

Actions		LFI 2017		PLF 2018		Evolution 17 - 18 en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
04	Politique immobilière	1 717,38	1 339,79	2 116,08	1 744,16	23%	30%
05	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	126,20	146,90	148,33	137,67	18%	-6%
06	Politique des ressources humaines	141,85	141,85	152,08	153,03	7%	8%
08	Politiques culturelles	25,71	25,96	30,20	37,56	17%	45%
10	Restructurations	63,77	61,26	75,04	66,54	18%	9%
11	Pilotage, soutien et communication	364,30	429,64	368,97	419,78	1%	-2%
Total Hors Titre 2		2 439,21	2 145,40	2 890,71	2 558,74	19%	19%
dont fonctionnement T3		913,98	1 003,07	948,03	944,70	4%	-6%
dont investissement T5		1 467,04	1 099,47	1 910,05	1 556,49	30%	42%
dont intervention T6		23,85	33,52	24,82	24,78	4%	-26%
dont opérations financières T7		34,34	9,34	7,92	32,77	-77%	251%

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les crédits de la politique immobilière, qui représentent 68 % du programme, s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en AE, en hausse de 23 %, et à 1,7 milliards d'euros en CP, en augmentation de 30 %. Ils doivent être complétés par des recettes de cessions immobilières, évaluées à 140 M€ pour 2018.

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » : DES RECETTES INCERTAINES

1. Le mécanisme du CAS

a) Un mécanisme mis en place jusqu'en 2019

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

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

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

b) Des recettes incertaines dans leur calendrier et dans leur montant

Les recettes du CAS : prévisions et réalisations

En CP, M€		Exécuté		Prévu			Total 2014-2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
LPM		200	200				606
LPM ACTU 2015		230	200	100	100	100	730
LFI/PLF 2017		230	200	200	140	100	1 076
Exécution	Encaissements	184	190	91	375	34	1 103
	Consommation	186	124	150	140	100	864

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Depuis la gestion 2013, la LPM et la loi de finances initiale (LFI) ne présentent plus les prévisions d'encaissements des produits de cessions mais fixent des objectifs de consommation annuels en CP. Cette nouvelle stratégie vise à sécuriser l'exécution de la LPM. Cependant, l'atteinte de ces plafonds

de consommation reste en partie conditionnée aux encaissements, donc au risque de décalage de calendrier.

Le montant prévisionnel de report de crédits sur 2017 (258 M€) a conduit à revoir à la hausse le montant de la consommation autorisée sur le CAS à hauteur de +100 M€ pour l'année 2017. **La nouvelle cible de consommation est à 200 M€ mais cette cible ne devrait pas être atteinte, la prévision de consommation étant à ce stade de 150 M€.**

En 2017, l'encaissement des produits des cessions est estimé à 90 M€, dont 12 M€ lié à des cessions intervenues avant 2017. Le montant des produits de cessions attendus au titre de l'année, estimé donc à 78 M€, concernera notamment les ventes de la caserne Saint Laurent à Lyon, de la caserne Chataux à Fontainebleau, de la caserne Philippon à Rouen, de l'ancien établissement régional du matériel de Guines à Rennes et de la partie sociale de l'Îlot Saint Germain à Paris (29 M€). Ce montant reste en partie hypothétique, tant que l'année 2017 n'est pas achevée.

De même, le montant prévisionnel de report de crédits sur 2018 (226 M€) a conduit lors des arbitrages du PLF 2018 à revoir à la hausse le montant de la consommation autorisée sur le CAS qui est passée de 100 M€ à **140 M€ pour 2018.**

Pour 2018, le produit attendu de la cession des emprises parisiennes du Val de Grâce et de l'Îlot Saint Germain (hors partie logement social) est estimé à environ 333 M€, auquel devraient s'ajouter environ 42 M€ de produit de cessions prévues en province.

Encaissements de produits de cessions en M€	2015	2016	2017	2018	Total
Emprises parisiennes	127	87	29	333	243
Emprises hors Paris	57	104	61	42	222
Total	184	191	90	375	840

Montants prévisionnels pour 2017-2018

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

La situation du CAS « immobilier » dépendra donc fortement de la réalisation des cessions des deux emprises parisiennes.

2. Des pertes de recettes conséquentes

a) Le dispositif de décote de la loi dite « Duflot »

La loi du 18 janvier 2013¹, dite loi « Duflot » et le décret du 15 avril 2013² pris pour son application ont introduit **la possibilité d'appliquer une**

¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

² Décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux et fixant

décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale du prix des terrains cédés par l'État et ses établissements publics sur leur domaine privé quand ils sont affectés à la construction de logements, dont une partie au moins est constituée de logements locatifs sociaux. La décote est limitée à 50 % pour les logements financés en prêts locatifs sociaux et pour les logements en accession sociale à la propriété.

Les montants de décote ont représenté **24,3 M€ sur les huit opérations effectuées en 2014, 2015 et 2016**. Les taux de décote sont compris entre 27 % et 100 %.

Application du dispositif de décote de la loi dite « Duflot »

Année	Ville	Adresse	Surface terrain en m2	Nombre de logements	Valeur vénale en euros	Produit de cession en euros	% de la décote
2014	Bordeaux	Service local de psychologie appliquée Rue Joseph Brunet	526	28	376 200 €	148 000 €	60%
2014	Pamandzi	Jardins de Mayotte			1 125 000 €	0 €	100%
2014	Nantes	Caserne Melinet	135000	1600	19 426 954 €	6 300 000 €	67%
2015	Rodez	Terrain dépendant de la villa Paraire Rue de la Fauvette	1051	12	106 786 €	66 390 €	38%
2015	Marseille (4)	Ex DIRSEA 4 rue docteur Acquaviva	647	24	920 000 €	700 000 €	27%
2016	Roquebrune Cap Martin	avenue Francois de Monléon	50271	626	30 610 450 €	21 427 315 €	30%
2016	Kourou	allée des étoiles	1788	17	909 800 €	636 860 €	30%
2016	Toulouse	37/39, Rue P, Keller	2095	Nr	145 000 €	60 000 €	59%

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Ce dispositif ne s'est pas encore appliqué aux cessions parisiennes réalisées, mais **il le sera s'agissant de la cession de la partie centrale de l'îlot Saint-Germain**, comme l'a confirmé M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, lors de son audition par votre commission :

« Pour l'îlot Saint-Germain, le Premier ministre a confirmé, le 11 septembre, la décision prise par son prédécesseur de cession de l'îlot central et de l'immeuble qui borde la rue Saint-Dominique pour réaliser des logements sociaux. Cette cession entraîne une décote très importante sur la valeur de cet immeuble. Nous avons eu des discussions assez tendues sur le sujet, puisque ce bien aurait pu être vendu pour un peu plus de 80 millions d'euros et qu'il ne le sera, in fine, que pour 29 millions, sur lesquels le ministère s'engage à payer des dépenses de désamiantage, pour 2 millions. L'idée d'obtenir des logements en contrepartie a fait l'objet de discussions serrées, et nous avons obtenu, sur le contingent à disposition du préfet et sur celui de la Ville, que 50 logements soient réservés au personnel militaire. Nous avons utilisé, pour la première fois, une disposition de la loi Duflot

qui ouvre cette possibilité d'ouvrir de telles discussions. Nous ne manquerons pas d'y recourir à nouveau. »¹

S'agissant de l'îlot Saint-Germain, la perte de recettes engendrée par l'application du dispositif de décote sera donc considérable, puisqu'elle s'élèvera à **51 millions d'euros**.

Il est heureux qu'en contribuant ainsi à la réalisation de logements sociaux, la défense ait, à tout le moins, obtenu la réservation de logements pour le personnel militaire. Le nombre de logements ainsi réservés - 50 sur un programme de 250 logements - est toutefois insuffisant.

b) D'autres facteurs de diminution des recettes

Si les cessions des emprises Penthemont-Bellechasse (Paris 7^e) et La Pépinière (Paris 8^e) se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes, toutes les autres cessions parisiennes récentes ont été obérées par divers facteurs de diminution des recettes.

Une décote de 20 M€ a été enregistrée lors de la cession de la caserne Reuilly (Paris 12^e), en application d'un dispositif antérieur à la loi « Duflot ».

L'Hôtel de l'Artillerie (Immeuble Saint Thomas d'Aquin, Paris 7^e) a été cédé de gré à gré à la Fondation nationale des sciences politiques, en raison du caractère d'intérêt général du maintien dans un arrondissement parisien d'une activité d'enseignement supérieur et de recherche. Cette cession a rapporté 87 M€, mais elle aurait pu rapporter davantage.

Les cessions d'emprises parisiennes

Emprise	Date de cession	Prix de cession (M€)	Procédure	Observations
Caserne Reuilly (Paris - 12 ^e)	06/12/2013	40,0	Gré à gré	Opération réalisée en application du protocole avec la Ville de Paris, d'où le choix de la procédure de gré à gré. Le prix correspond à l'évaluation domaniale (qui prend en compte la réalisation de logements sociaux), après application d'une décote de 20 M€ au titre du logement social selon dispositions de l'article L 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, régime juridique antérieur à la loi dite DUFLOT.
Penthemont-Bellechasse (Paris - 7 ^e)	27/06/2014	137,0	Appel d'offres	Immeuble libre d'obligation de logement social. Cession réalisée à un montant supérieur à l'évaluation initiale

¹ Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées (11 octobre 2017).

Emprise	Date de cession	Prix de cession (M€)	Procédure	Observations
La Pépinière (Paris – 8e)	09/01/2015	118,5	Appel d'offres	Cession réalisée à un montant supérieur à l'évaluation initiale. Un complément de prix de 19 M€ a été versé en octobre 2016 compte tenu de la reconversion confirmée en immeuble de bureaux par l'acquéreur.
Hôtel de l'Artillerie (Immeuble de Saint-Thomas d'Aquin) (Paris – 7e)	23/12/2016	87,0	Gré à gré	Cession réalisée en gré à gré à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP)
Ilot Saint Germain (Paris – 7e)	2017-2018	Non disponible	Gré à gré au profit du bailleur choisi par la Ville de Paris pour une partie. Appel d'offres pour le reste du site. Le bâtiment dit « des jardins » demeure la propriété de l'État.	Cession en préparation
Val-de-Grâce (Paris – 5e)	2018	Non disponible	à définir	Cession en préparation

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Par ailleurs, la fraction principale de la caserne Lourcine (Paris 13^e) a été transférée en 2012, pour une part au centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Paris et pour une autre part à l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (pour 52 M€). Compte tenu des besoins en hébergement en Ile-de-France, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, le ministère des armées conserve une partie du reliquat de l'emprise.

La caserne Gley (Paris 18^e) a fait l'objet d'un changement d'utilisation au profit des ministères du logement et de l'intérieur.

Enfin, l'Hôtel de la Marine a été transféré au Centre des monuments nationaux (CMN) à la fin de l'année 2015. Le bâtiment sera ouvert au public à l'issue de sa restauration.

3. L'avenir du site du Val-de-Grâce

L'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce a cessé son activité le 31 juillet 2016. L'emprise qui l'accueille est composée de deux sous-ensembles : une fraction historique qui sera conservée pour y maintenir l'école du service de santé des armées, et l'ancien hôpital, qui doit être cédé, dans le cadre d'un appel à projets qui pourrait être conduit par la ville de Paris. La direction de l'immobilier de l'État étudie également, dans le cadre de cette procédure, la possibilité de mobiliser une partie de cette assiette foncière pour permettre l'accueil de services de l'État.

Le bâtiment de l'ancien hôpital du Val-de-Grâce vaut, en tout état de cause, plus de 100 M€. Il conviendra de **veiller à ce que le compte d'affectation spéciale soit bien alimenté du prix de cette cession.**

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

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

La question du bien-fondé de la cession du Val-de-Grâce doit être posée.

B. UNE FORTE IMPULSION EN FAVEUR DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Les **crédits totaux de la politique immobilière**, issus des actions 4 « politique immobilière » et 10 « restructurations », se présentent comme suit.

Évolution des crédits totaux de la politique immobilière entre 2015 et 2017

M€	Exécuté 2015		Exécuté 2016		LFI 2017		Prévision 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dissuasion	85	95	116	77	130	86	126	114
Infrastructures de défense	1 259	907	1 254	961	1 324	975	1 732	1 362
Fonctionnement et activités spécifiques (action 4/ BOP CPI ¹)	352	308	315	312	295	299	305	305
Total	1 695	1 310	1 685	1 350	1 749	1 360	2 163	1 781

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Outre les **ressources issues des cessions immobilières** (évaluées à 200 M€ de CP en 2017 et à **140 M€ en 2018**), ces recettes seront complétées par des fonds de concours (15,6 M€) et des attributions de produits (18,3 M€), qui ne figurent pas dans ce tableau.

Les crédits totaux de la politique immobilière sont en augmentation de 421 M€ en CP par rapport à la LFI 2017, soit **une augmentation de 31 %**.

Le budget de l'opération stratégique « Infrastructures de défense » s'élève à 1 731,8 M€ en AE (+31 %) et à 1 361,7 M€ en CP (+40 %). Ce budget comprend les crédits destinés à la construction, à la rénovation et à l'entretien des infrastructures du ministère des armées qui ne concernent pas la dissuasion nucléaire.

¹ Budget opérationnel de programme « crédits de la politique immobilière ».

1. L'accompagnement des programmes majeurs d'infrastructures

Au sein de l'opération stratégique « Infrastructures de défense », l'accompagnement des programmes majeurs d'infrastructure représente 400,2 M€ de CP, en augmentation de 7,3 %, dont 380 M€ de CP pour les programmes d'infrastructures liés à des programmes d'armement. Ceux-ci génèreront, par ailleurs, 740 M€ d'AE (+165%), donc **un niveau très importants d'engagement pour l'avenir.**

Ces crédits permettront notamment de préparer l'accueil du sous-marin nucléaire d'attaque (**SNA) Barracuda** (50,3 M€ en CP et 437,5 M€ en AE), du **MRTT** (41,6 M€ en CP et 109,7 M€ en AE) et du véhicule **Scorpion** (38,8 M€ en CP et 81,4 M€ en AE).

Les accueils des hélicoptères de nouvelle génération (21,5 M€), du Rafale (24 M€) et des FREMM (35,6 M€) continuent à mobiliser des crédits de paiement importants.

La rénovation des INBS¹ (Missiessy) représentera 31 M€ en CP et 51 M€ en AE.

La rénovation électrique des ports mobilisera respectivement 21,5 M€ en CP et 46,5 M€ en AE à Brest et 19,3 M€ en CP à Toulon.

La cohérence entre les programmes d'armement et leur volet « infrastructures » est assurée par une programmation pluriannuelle sur six ans, réexaminée régulièrement.

¹ Installations nucléaire de base secrètes.

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

Programme	Présentation succincte	Date de lancement	Date de fin prévue initialement	Date de fin actualisée	Coût initial (DLR)	Coût actualisé (dernier DA)
A400M	Permettre l'accueil et l'exploitation d'avions A400M sur la BA123 ORLEANS-BRICY (exploitation, maintenance et formation).	12/12/2010	04/2021	04/2021	153,82 M€ (CF 2010)	149,11 M€ (CF 2010)
FREMM	Réalisations / adaptations d'infrastructures pour l'accueil des FR égates E uropéennes M ulti- M issions.	22/06/2011	12/2020	12/2024	141,59 M€ (CF 2011)	170,61 M€ (CF 2011)
HNG	Mise à la disposition des régiments de Pau (5ème RHC, 4ème RHFS) et Phalsbourg (1er RHC) équipés des hélicoptères TIGRE (HAP et HAD) et CAÏMAN (NH 90 en version armée de Terre), des infrastructures nécessaires à l'exploitation, à la maintenance des aéronefs, à l'entraînement et au commandement des équipages.	15/07/2004	1 ^{er} trimestre 2021	Fin 2019	274,00 M€ (CF 2004)	177,38 M€ (CF 2004)
MRTT	Réalisation des infrastructures de stationnement et d'exploitation de l'avion « Multi-Role Tanker Transporter » stationné sur la base aérienne d'Istres	10/04/2014 (lancement en réalisation de l'ensemble 1)	Juin 2018 (hangar de maintenance n°1) Juin 2023 (hangar de maintenance n°2)	Septembre 2018 (HM1) Mars 2023 (HM2)	216,74 M€ (CF 2014)	237,05 M€ (CF 2014)
RAFALE	Création des infrastructures nécessaires à l'accueil et à la mise en œuvre au sein de leurs unités, de la totalité des aéronefs de type «RAFALE»	Lancement en réalisation RAF4 et	Janvier 2024 (livraison RAF 5)	Janvier 2024 (livraison RAF 5)	165,24 M€ (CF 2012)	156,90 M€ (CF 2012)

Programme	Présentation succincte	Date de lancement	Date de fin prévue initialement	Date de fin actualisée	Coût initial (DLR)	Coût actualisé (dernier DA)
		RAF2NUC 10/12/2015				
SAMPT	SAMPT : Système sol-air moyenne portée terrestre : programme achevé	2010	Juin 2015	Mai 2016	35,29 M€ (CF 2011)	36,98 M€ (CF 2011)
VBCI	Réalisation des infrastructures d'accueil permettant la maintenance, la remise en condition, le stationnement des VBCI ainsi que la formation et l'entraînement sur ces véhicules.	30/01/2007	Début 2015 Infra 2 ^{ème} REI de NIMES	Fin 2017 Infra 2 ^{ème} REI de NIMES	149,20 M€ (CF 2007)	88,90 M€ (CF 2007)
ASB	Accueil et Soutien des SNA « Barracuda » en Atlantique et en Méditerranée selon trois phases constitutives du programme	15/06/2011	2030	2030	1 025 M€ Références : phase 1 : DLR Phase 2 : DOC 2016 ; phase 3 : estimation 2016	1 025 M€ Références : phase 1 : DA 2016, phase 2 : DOC 2016, phase 3 : estimation 2016
DESCARTES	Modernisation de l'infrastructure de communication non-projetable du ministère.	22/05/2014	2018	2020	55,28 M€ (courant)	50,34 M€ (courant)
SCCOA	Réalisations et adaptations d'infrastructures pour l'accueil du Système de Commandement et de Conduite des Opérations Aérospatiales	2010	2019	2025	48,33 M€ (CF 2012)	63,25 M€ (CF 2012)
SCORPION	Etape 1 : réalisation des infrastructures d'accueil des véhicules GRIFFON et JAGUAR	12/05/15 (lancement réalisation ensemble 1)	2025	2025	288,90 M€ (CF 2013)	334.13 M€ (CF 2013)
INBS MY	Refonte de l'Installation Nucléaire de Base Secrète (INBS) dont la conduite est rattachée au PE Barracuda	24/11/2014	2026	2026	488 M€ (CF 2016) (DLR à venir)	488 M€ (CF 2016) (DLR à venir)

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

2. La remontée en puissance de la FOT et le plan sécurité-protection

Les opérations d'investissement relatives à l'adaptation capacitaire des infrastructures technico-opérationnelles (TO) regroupent 288,5 M€ en AE (- 31,4 %) et 363,5 M€ en CP (+ 29,5 %).

Cette évolution s'explique par l'accélération des besoins de paiement consécutifs aux engagements consentis antérieurement pour financer les investissements générés d'une part, par la remontée en puissance de la Force Opérationnelle Terrestre (FOT) et, d'autre part, par les besoins accrus de sécurité-protection (SECPRO).

La remontée en puissance de la FOT (projet FOT 77000) s'est traduite par la création de 33 nouvelles unités élémentaires (UE), l'établissement au camp du Larzac de la 13^{ème} demi-brigade de Légion étrangère (13^{ème} DBLE) et la transformation en régiment des forces du 5^{ème} régiment de dragons (5^{ème} RD).

Remontée en puissance de la FOT : les opérations sur 2017 et 2018 (en milliers d'euros)

	EJ 2016	EJ 2017	EJ 2018
FOT 77000 (33 UE)	70 750	10 000	2 600
FOT 77000 (accueil 13 DBLE)	28 100	33 600	29 500
FOT 77000 (accueil 5RD)	4 500	8 000	10 000
FOT 77000 TOTAL	103 350	51 600	42 100

Note : les opérations relatives à l'accueil de la 13^{ème} DBLE tracées dans le tableau concernent l'adaptation des capacités d'hébergement, de commandement et de restauration du camp du Larzac. L'adaptation de la zone technique du camp est, quant à elle, intégrée dans le programme Scorpion.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Par ailleurs, **d'importants investissements sont consentis pour l'amélioration de la sécurité des emprises**, sur la base d'un schéma directeur fonctionnel « sécurité protection » (SECPRO).

3. L'entretien lourd

Les dotations affectées à l'opération stratégique « Infrastructures de défense » servent également à financer l'entretien des infrastructures technico-opérationnelles ou non technico-opérationnelles. Cet ensemble recouvre des **investissements dits de maintenance lourde et des dépenses dites de maintien en condition**.

Ces crédits mobilisés pour l'entretien des infrastructures (374,6 M€ en AE et 332,9 M€ en CP) augmentent de 55,3 M€ en AE (+ 17,3 %) et de 162,5 M€ en CP (+ 95,4 %).

Cet effort financier est indispensable, pour faire face à la dégradation continue de l'état du patrimoine immobilier de la défense. Sans mesure particulière, le patrimoine dit « à risque élevé » devait pratiquement doubler dans les prochaines années, passant de 11 % en 2015 à 22 % du parc en 2024.

Cet effort devra bien sûr s'inscrire dans la durée pour être efficace.

La réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés

Sur le périmètre de l'hébergement des militaires du rang, la part du patrimoine en très mauvais état (E4) s'établit en moyenne, à 2,4 %, s'inscrivant dans une relative stabilité sur les trois dernières années.

En 2014, en réponse à la demande du ministre des armées, un état des lieux des fonctions hébergement, locaux de travail et restauration a été dressé par le commandement, assisté du service d'infrastructure de la défense (SID).

Ce travail a permis l'identification de 697 « points noirs » regroupés dans un plan d'urgence en 2014, renommé depuis en plan Infra CONDIPERS, doté de 627 M€.

À l'été 2017, 84 % des points noirs auront été traités pour un montant de 275 M€. Les 121 points noirs restants (travaux plus techniques), représentant 57 % des crédits du plan, sont programmés sur la période 2018-2021.

L'effort consenti dans le cadre du plan CONDIPERS commence à produire des résultats tangibles, la part des bâtiments en bon ou très bon état sur ce segment (77,4%) étant supérieure aux autres bâtiments (73,5%).

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

4. Le logement familial

Les crédits du logement familial augmentent de 19 % en AE et de 16 % en CP.

L'évolution des crédits affectés au logement familial

Programme 212 - en M€	LFI 2015		LFI 2016		LFI 2017		PLF 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Entretien courant et loyers (titre 3)	74,8	74,8	71,3	68,3	67,6	68,6	72,1	72,1
<i>dont entretien courant</i>	9,0	9,0	7,6	7,6	8,5	8,5	8,5	8,5
<i>dont garanties d'occupation</i>	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5
<i>dont loyers métropole</i>	22,0	22,0	17,0	17,0	16,0	16,0	20,0	20,0
<i>dont loyers hors métropole</i>	40,0	40,0	43,0	40,0	39,5	40,5	40,1	40,1
Acquisition, construction, réhabilitation (titre 5)	47,0	53,0	43,4	53,5	51,7	55,4	70,1	72,0
<i>dont convention de réservation</i>	10,0	10,0	10,0	10,0	11,1	11,7	18,1	13,7
Total	121,8	127,8	114,7	121,8	119,3	124,0	142,2	144,1

Les crédits présentés intègrent la ressource budgétaire et les prévisions de ressources en fonds de concours et attributions de produits. Ils comprennent également les crédits consommés sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Le parc global de logements du ministère des armées était constitué au 31 décembre 2016 de **48 920 logements**, dont **78 % étaient réservés auprès de bailleurs, sociaux ou non**, **21 % étaient la propriété de l'État** et 1 % faisaient l'objet d'une prise à bail. Depuis 2012, 1 097 logements domaniaux ont été vendus. 950 sont actuellement en cours de cession. Pour répondre aux besoins nouveaux, engendrés par les décisions de « non-déflation », il a été renoncé à la cession de certains logements domaniaux.

Un **audit technique des logements domaniaux** du ministère des armées est actuellement en préparation. Cet audit sera réalisé par une société extérieure. Il détaillera l'état du parc, les opérations nécessaires, et évaluera les dépenses de maintenance associées sur vingt ans.

Le **taux de réalisation des demandes de logement du personnel militaire muté au 31 décembre 2016 est de 52,9 % (+0,5 point)**. Celui des demandes de logement du personnel à revenus modestes au 31 décembre 2016 est de 60,3 %, en progression de 0,6 point par rapport au 31 décembre 2015. En Île-de-France, le taux de réalisation global (toutes catégories de personnel confondues) était de 66,1% à la même date soit 0,5 point de plus qu'en 2015.

Le **plan Familles** est doté à hauteur de **15 M€**, consacrés principalement au développement de **l'offre de logements sociaux au bénéfice des familles les plus modestes**, en particulier dans les zones de fortes tensions locatives.

5. La mise en œuvre du plan de stationnement

Les crédits de politique immobilière incluent les montants nécessaires à la mise en œuvre du plan de stationnement issu des réformes de 2008 et de la LPM 2014-2019.

Ces **crédits dédiés aux restructurations** s'élèvent à 59,8 M€ en AE et de 45,8 M€ en CP.

L'année 2018 sera principalement marquée par le **regroupement de plusieurs services, dont le service des pensions, depuis différentes emprises vers la caserne de Beauregard à la Rochelle.**

6. La dissuasion

L'opération stratégique « Dissuasion » est dotée de 126 M€ en AE (- 2,9 %) et de 114 M€ en CP (+ 31,9 %).

Ces crédits, eux aussi en forte augmentation (en CP) doivent permettre de financer :

- des **dépenses pour la composante sous-marine de la dissuasion** : adaptation et rénovation des servitudes communes aux différentes installations implantées sur la base opérationnelle de l'Île Longue, sur le port militaire de Brest ainsi que sur divers autres sites de la marine concourant à la dissuasion ;

- des **dépenses liées au programme Hermes**, concernant les sites dédiés aux transmissions stratégiques pour, d'une part, accompagner la rénovation des systèmes de transmission proprement dits et, d'autre part, contribuer au maintien en condition de ces infrastructures ;

- des **dépenses contribuant à la mission de dissuasion aéroportée.**

II. LES AUTRES POLITIQUES TRANSVERSALES

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

L'action 5 « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » regroupe les dépenses relatives à la conception, à la réalisation et au maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information nécessaires au fonctionnement de la plupart des organismes du ministère.

1. L'évolution des crédits

Pour 2018, les crédits consacrés aux systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) varient à la hausse en AE (148,3 M€ soit + 17,5 %), à la suite de la dotation prévue au profit du projet « Source Solde ». Il est prévu d'affecter 19,3 M€ de crédits pour notamment :

- acquérir des licences dans le cadre du déploiement au sein de l'armée de l'air et du service de santé des armées ;
- assurer le renfort en ressources humaines nécessaire au traitement des soldes à blanc de l'armée de terre ;
- couvrir les évolutions liées au traitement de la solde.

La diminution constatée en CP (137,7 M€ soit -6,3 %) porte essentiellement sur l'activité « Acquisition de matériels serveurs et stockage », le renouvellement des serveurs obsolètes des principaux systèmes d'information des ressources humaines ayant été effectué en 2017.

Les crédits de paiement sont consacrés à **hauteur de 95,8 M€ au fonctionnement, et à hauteur de 41,9 M€ à l'investissement.**

La ressource permettra de couvrir notamment :

- la maintenance des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), le maintien en condition opérationnel de Louvois, la maintenance du système de gestion du personnel civil Alliance ainsi que son module de gestion administrative de la paie intégré, soit 32 M€ de CP (+ 10,3 %) ;
- la reconduction de l'acquisition globalisée de logiciels et de services à travers des accords-cadres négociés avec les éditeurs Microsoft, SAP-BO, Oracle et ESRI, en application de la politique de rationalisation des achats de la fonction systèmes d'information et de communication : 30 M€ de CP (-1,62 %) ;
- la consolidation de la convergence des systèmes d'information logistique (SIL) par milieu (terre, air, mer) et le système logistique de la

fonction des systèmes d'information de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information : 16 M€ de CP (-10 %) ;

- la poursuite du projet Source Solde, qui doit remplacer le logiciel Louvois : 21 M€ de CP soit -7,6 %.

Notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam a récemment interrogé le ministère des armées, au sujet du **renouvellement de l'accord-cadre avec Microsoft**, dans le cadre d'un contrat parfois qualifié dans les médias de contrat « open bar Microsoft-défense ».

Ce contrat permet en l'état une diminution des coûts, et un maintien de la continuité du fonctionnement des systèmes. Il n'en soulève pas moins de **légitimes questions, s'agissant de notre souveraineté** sur des systèmes d'information critiques, tels que ceux employés par la défense. Le ministère a prévu la **mise au point, en 2018, d'une feuille de route concernant l'introduction du logiciel libre**, qu'il convient en effet d'encourager.

Contrat Microsoft-défense : réponse du ministère des armées

« (...) Le ministère des armées a fait le choix de signer, en 2009, le premier accord-cadre, de gré à gré, avec la société Microsoft Irlande qui dispose de l'exclusivité de la distribution des licences Microsoft en Europe. Cette solution a permis de soutenir une partie du parc Microsoft déjà déployé au sein du ministère au moyen d'un support contractuel désormais unique, induisant d'importantes économies, ainsi que la mise en place d'une gestion centralisée, avec un nombre réduit de configurations. (...) »

Les termes « open bar », qui ont été parfois utilisés afin de qualifier le contrat global Microsoft, ne reflètent aucunement la réalité du fonctionnement de cet accord-cadre. En effet, si le ministère peut ajuster annuellement, durant l'exécution du contrat, la cartographie logicielle en fonction de la configuration réelle détaillée de son système d'information, cette évolution reste circonscrite par les strictes limites du plafond fixé. Dès lors, les coûts sont prévisibles et ajustés au strict besoin dans le cadre d'un pilotage continu de l'exécution du contrat. (...) »

« L'accord-cadre et son marché subséquent pour la période 2013-2017 arrivant à échéance en mai 2017, un nouvel accord-cadre ainsi qu'un marché subséquent, négociés de façon globale, ont été notifiés en décembre 2016. Afin de garantir la continuité de fonctionnement du système d'information ministériel, la date du début des prestations a été fixée au 1er juin 2017. Les conditions financières négociées de ce contrat ont été améliorées, entraînant, par rapport à la période précédente, une dépense annuelle inférieure. Au total, ces accords-cadres successifs ont permis au ministère d'acquérir une maîtrise croissante du déploiement, de la maintenance, de la qualité de service et des coûts de la partie de son socle technique commun reposant sur des produits Microsoft. Le ministère a ainsi très largement amélioré la situation par rapport à celle qui prévalait jusqu'en 2008, notamment sur le plan financier. Par ailleurs, il est précisé que le rançongiciel « WannaCry » n'a pas impacté le ministère des armées qui, s'agissant du contrôle des risques en matière de cybersécurité, considère qu'il n'est ni réaliste ni indispensable de construire des systèmes d'information uniquement sur la base de matériels et de logiciels entièrement maîtrisés de façon souveraine. »

« En effet, les mécanismes de sécurité mis en œuvre par le ministère ne reposent pas uniquement sur la confiance dans les logiciels et les matériels, mais s'appuient également, d'une part, sur des choix d'architecture adaptés et des mesures organisationnelles, notamment dans la cyberdéfense, permettant de contenir les risques, d'autre part, sur un investissement ciblé dans des dispositifs qui sont entièrement maîtrisés nationalement (sondes, dispositifs logiciels et matériels de chiffrement...), développés par le ministère et l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et choisis en cohérence avec l'architecture retenue.

« Plus généralement, il peut être observé qu'une forme de dépendance est inévitable dès lors que l'État ne réalise ou ne maintient pas lui-même la totalité des logiciels utilisés et des compétences nécessaires. Dans ce contexte, le ministère est donc très vigilant afin de disposer d'une visibilité pluriannuelle en matière de maîtrise et de prévisibilité des coûts et de qualité du service, concernant tout particulièrement le maintien des conditions de sécurité. Les accords-cadres conclus avec la société Microsoft s'inscrivent dans cette logique, tout en préservant une grande souplesse et en définissant de façon claire et précise les conditions contractuelles de sortie. (...)

« Il convient de préciser que le socle de base du système d'information du ministère ne sera pas refondu avant plusieurs années. Néanmoins, le ministère des armées, conscient des potentialités offertes par le logiciel libre, va réexaminer la possibilité d'y avoir recours à l'avenir, plus largement. Une feuille de route pour le ministère des armées, indiquant à la fois le calendrier et les applications pour lesquelles il serait pertinent de passer au logiciel libre, sera établie courant 2018. »

Source : Réponse du Ministère des armées, JO Sénat du 24 août 2017, p. 2723

2. Louvois « sous contrôle » ?

« S'agissant du logiciel Louvois, s'il reste des difficultés, la crise est désormais sous contrôle », a affirmé M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, à votre commission¹. Les erreurs commises par le logiciel ont en effet connu une diminution conséquente (cf précédemment, première partie). Son coût demeure toutefois élevé.

a) Le coût global de Louvois

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

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

Le **montant total des surcoûts induits par les dysfonctionnements du logiciel est d'environ 145 M€ depuis 2013**. Ce surcoût est lié à des

¹ Audition de Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat le 11 octobre 2017.

renforts en personnel et à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans divers organismes, afin de fiabiliser le paiement de la solde.

Surcoût de Louvois

Année	Surcoût
2013	21,9 M€
2014	37,5 M€
2015	36 M€
2016	25 M€
2017	25 M€
Total	145,4 M€

Sources : Cour des comptes, ministère des armées.

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

S'agissant des indus, **15 % d'entre eux, soit près de 80 millions d'euros**, ont été abandonnés (prescription, remise gracieuse, annulation, admission en non-valeur).

Situation des indus en juin 2017 (en M€)

	Juin 2017
Indus constatés	531,1
Indus notifiés	439,7
Indus recouverts	339,2
Indus abandonnés	78,32

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

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

b) L'avancement du projet « Source Solde »

Décidé en 2013, le projet de remplacement du système Louvois a été confié à la direction générale de l'armement (DGA).

Le marché a été notifié le 22 avril 2015 à la société Sopra-Steria à l'issue d'un dialogue compétitif. La réalisation du système est aujourd'hui terminée. Les tests de conformité sont finalisés à plus de 90 %. Des tests opérationnels préalables à la mise en service se répartissent en deux phases :

- une phase de « solde à blanc » : elle permet de s'assurer que Source Solde fonctionne correctement. Cette phase a débuté le 23 février 2017 pour la Marine nationale ;

- une phase de « solde en double », prévue pour le premier semestre 2018, consiste à procéder au calcul comparé de la solde dans les deux systèmes.

Un module complémentaire en vue de l'intégration du prélèvement à la source de l'impôt fait également l'objet de tests.

La **mise en service de Source Solde** sera progressive : d'abord dans la Marine nationale, puis dans l'Armée de terre, le Service de santé des armées, et enfin dans l'Armée de l'air, à un horizon actuellement fixé à 2020.

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

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

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

1. Les crédits d'accompagnement des restructurations

Les crédits hors titre 2 destinés à l'accompagnement des restructurations sont positionnés sur l'action 10 « Restructurations ». Ces crédits s'élèvent à 75 M€ en AE (+17,7 %) et à 66,5 M€ en CP (+8,6 %).

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

a) L'accompagnement social des restructurations

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

S'agissant des formations réalisées pour accompagner les restructurations, elles relèvent souvent de l'adaptation au poste de travail et

à l'évolution des métiers : bilans de compétence, validations des acquis de l'expérience, congés de restructuration.

S'agissant des reconversions, la dotation 2018, identique à 2017, permet de financer :

- une vingtaine d'actions de formation professionnelle, de préparation à l'accès aux emplois du secteur public, d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi pour les militaires ;

- près de 50 actions de formation professionnelle, d'orientation et d'accompagnement direct vers l'emploi au profit du personnel civil en réorientation vers le secteur privé.

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

CP en M€	2016		2017		2018
	LFI	Exécution	LFI	Prévision exécution	PLF
Aides sociales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20
Formation	0,22	0,29	0,22	0,22	0,22
Reconversion	0,14	0,07	0,14	0,11	0,14
TOTAUX	0,36	0,36	0,36	0,33	0,56

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

b) L'accompagnement économique des restructurations

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

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

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

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

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

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

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

Avec le complément apporté par le FNADT, le soutien de l'État aux régions touchées par les restructurations de défense depuis 2009 s'élève à 308 M€ à travers les différents contrats conclus. L'ensemble des investissements programmés représente plus de quatre fois le montant des aides.

2. Les autres politiques de ressources humaines

Les crédits de l'action 6 « politique des ressources humaines » s'élèvent à 152 M€ en AE (+7,2 %) et à 153 M€ en CP (+7,9 %).

a) Les reconversions

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

En PLF 2018, ces politiques mobilisent 37,39 M€ en CP (+2,5 %). Cette augmentation vise à améliorer l'offre de services au profit des blessés et du personnel civil du ministère s'orientant hors des fonctions publiques.

Les crédits de la politique de reconversion sont consacrés :

- au financement des prestations de reconversion délivrées par l'Agence Défense Mobilité, au profit du personnel militaire quittant les

armées et du personnel civil en réorientation professionnelle hors des fonctions publiques, hors mesures de restructurations dont les crédits de reconversion figurent à l'action 10 ;

- aux frais de déplacement des militaires inscrits dans un parcours de reconversion ;
- aux dépenses de soutien à l'activité de reconversion ;
- à l'équipement et aux activités de formation du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) implanté à Fontenay-le-Comte et rattaché à l'agence Défense mobilité.

Les crédits de reconversion 2014-2017

	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017
AE	33,03	32,71	34,79	36,47
Evolution N/ N-1	+13,2	-0,32	+2,08	+1,68
CP	29,43	32,65	34,79	36,47
Evolution N/ N-1	+9,62	+3,22	+2,14	+1,68

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

En 2016, **12 874 militaires** ont intégré le dispositif de reconversion, dont 1 150 officiers, 5 668 sous-officiers et 6 056 militaires du rang.

Le rapport annexé à la LPM a fixé **l'objectif d'un potentiel de reclassements dans les fonctions publiques supérieur à 2100 par an pour le personnel militaire**. Cet objectif est atteint, comme le montre le tableau ci-dessous, qui porte sur les seuls reclassements dans les fonctions publiques, au sein du ministère des armées ou hors de celui-ci.

Reclassements du personnel militaire dans les fonctions publiques

		2014	2015	2016
Reclassements au sein du ministère des armées	Cibles	860	860	860
	Résultats	634	935	672
	Taux d'atteinte	74%	109%	78%
Reclassements hors du ministère des armées	Cibles	1 240	1 240	1 240
	Résultats	1 501	1 448	1 541
	Taux d'atteinte	121%	117%	124%
Ensemble des reclassements dans les fonctions publiques	Cibles	2 100	2 100	2 100
	Résultats	2 135	2 383	2 213
	Taux d'atteinte	102%	113%	105%

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Par ailleurs, en 2016, **l'agence Défense Mobilité a reclassé 8 259 militaires dans le secteur privé.**

Au 31 décembre 2016, 4 597 des 7 624 militaires inscrits auprès de l'agence Défense Mobilité et disponibles à l'emploi, soit 60,3 % d'entre eux, ont accédé à l'emploi l'année suivant leur départ¹.

Ce résultat prend en compte l'intégralité des militaires reclassés dans le secteur privé, ainsi que ceux ayant trouvé un emploi dans les fonctions publiques comme agents sous contrat, à l'exclusion des militaires reclassés dans les fonctions publiques sur des postes statutaires.

En prenant en compte l'ensemble des reclassements, **ce taux s'élève à 70,6 %**.

Les résultats se maintiennent au même niveau qu'en 2015 et correspondent à la cible 2016 (telle qu'énoncée dans le projet annuel de performances de la mission Défense).

b) L'action sociale

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

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

En PLF 2018, la dotation s'élève à 101,89 M€ (+8,8 %). Cette augmentation permettra la poursuite du plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP) ainsi que la mise en œuvre du **plan « Familles » (5 M€)**.

Les **crédits du plan « Familles »** seront consacrés à :

- l'accroissement de la capacité de **garde d'enfants** ;
- l'amélioration de la **communication** (numérisation) ;
- l'abondement des **aides à la mobilité et au logement**.

La **subvention à l'IGeSA** s'élève à 68 M€ (+ 5,2 %). Cette subvention porte une partie des crédits du plan « Familles » (2,5 M€ sur 5 M€).

c) La formation

Les crédits relatifs à la formation permettent de financer les formations statutaires initiales, les parcours d'adaptation à un nouvel emploi, la formation continue, la validation des acquis de l'expérience (VAE), le congé de formation professionnelle (CFP), les périodes de professionnalisation, les bilans de compétence, les formations liées au handicap, les formations des membres des comités d'hygiène, de sécurité et

¹ Dont : officiers : 65,2 % ; sous-officiers : 66,6 % ; militaires du rang : 54,7 %.

des conditions de travail (CHSCT), les dispositifs dédiés à l'apprentissage et au parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) et les préparations aux concours et examens professionnels.

Depuis septembre 2016, le nombre d'apprentis a fortement augmenté pour atteindre 964 contrats. La cible à atteindre en fin d'exercice 2017 est fixée à 1 195 apprentis.

La dotation 2018 (11,64 M€) et le rattachement de crédits extrabudgétaires par voie d'attributions de produits (0,25 M€), issus de la rémunération des prestations de formation du centre de formation de la défense (CFD) vers le secteur privé, permettront de réaliser environ 151 000 journées de formation.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 22 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018.

M. Christian Cambon, président. - Nous examinons maintenant les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense » dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018. La parole est aux rapporteurs.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. - Je commencerai par évoquer l'évolution des crédits de personnel du ministère des armées pour 2018 avant de mettre l'accent sur quelques sujets de préoccupation concernant les ressources humaines.

Pour 2018, les crédits de titre 2 inscrits au programme 212 (qui regroupent l'ensemble des crédits de personnel du ministère de la défense) s'établissent à 20,37 milliards d'euros, en augmentation de 3,24 % (+ 607,9 millions d'euros) par rapport à 2017.

Cette augmentation de la masse salariale recouvre, pour 216,2 millions d'euros, une augmentation des dépenses de rémunération qui traduit à la fois la poursuite de la hausse des effectifs conformément aux engagements pris en 2015-2016 et un effort en faveur de la condition du personnel. Néanmoins, il convient de souligner que les crédits initialement destinés à la mise en oeuvre de la deuxième annuité du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) - qui revalorise les grilles indiciaires de la fonction publique - serviront en 2018 au financement de la compensation de CSG pour les personnels du ministère de la défense, le ministre de l'action et des comptes publics ayant annoncé en octobre dernier la suspension pour une durée d'un an de l'application de ce protocole par mesure d'économie.

En ce qui concerne les effectifs, le PLF pour 2018 prévoit une création nette de 518 emplois équivalent temps plein (ETP), dont 500 au profit du ministère des armées et 18 au profit du service industriel de l'aéronautique (SIAé). Ces renforts seront affectés à la sécurité du territoire, à la cyberdéfense, aux services de renseignement et à la protection des emprises militaires.

Ce solde positif en matière d'effectifs ne doit pas masquer, comme chaque année, les nombreuses créations et suppressions de postes qui accompagnent la transformation de nos armées. De même qu'il ne doit pas occulter l'important flux annuel d'arrivées et de départs, nécessaire au renouvellement et à la vitalité de nos forces et qui constitue le fil conducteur

de la manoeuvre RH. Il faut noter la poursuite de la baisse, dans le projet de budget pour 2018, des crédits destinés aux aides au départ (-35 millions d'euros), les économies dégagées permettant de financer d'autres postes de dépenses.

C'est le cas, par exemple, de l'enveloppe destinée aux réserves qui augmentera de 50,8 millions d'euros pour s'établir à 177,4 millions d'euros, afin de prendre en charge quelque 40 000 engagements à servir ainsi que les mesures incitatives décidées récemment.

Les autres postes en augmentation sont les crédits destinés aux pensions (+283,7 millions d'euros), qui progressent mécaniquement, et ceux destinés aux OPEX (+75 millions d'euros, soit une enveloppe de titre 2 portée à 245 millions d'euros) dans un effort de « sincérisation » du budget des armées. L'enveloppe destinée aux opérations intérieures (OPINT) est reconduite, quant à elle, à son montant de l'année dernière, soit 41 millions d'euros.

Je voudrais revenir sur le thème de la fidélisation, fréquemment évoqué au cours de nos auditions. Le dernier rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) avait aussi mis l'accent sur ce sujet en indiquant- il s'agit du résultat d'un sondage - que 62 % des militaires envisageraient de quitter l'institution pour changer d'activité si l'occasion se présentait. Certes, les statistiques du ministère ne démontrent pas d'aggravation récente de la tendance en termes de résiliation ou de non-renouvellement de contrats. Il faut pourtant admettre que la question se pose et qu'elle a des implications, un trop fort *turn over* ne permettant pas d'amortir les coûts de recrutement et de formation, sans compter le chômage, auquel les militaires ont droit à partir de six mois de service. Il s'agit d'un problème récurrent et bien connu dans l'armée de terre, qui cherche à fidéliser ses militaires du rang, mais qui se rencontre aussi dans les autres armées. Suractivité, éloignement du domicile, contrainte des mutations, découragement face au manque de moyens...sont quelques-unes des raisons pouvant expliquer cette « évaporation ». Parfois, c'est le caractère routinier et astreignant de l'activité qui est en cause, comme chez les fusiliers marins et les fusiliers commandos de l'air, dont les taux de renouvellement des contrats s'établissent respectivement à 50 % et 30 %. Enfin, il y a la concurrence du secteur privé et l'attractivité de ses salaires pour des métiers tels que contrôleurs aériens, officiers mécaniciens, avionneurs, atomiciens, spécialistes des systèmes d'information... On le voit, les causes sont multiples et appellent des réponses variées selon les situations.

L'amélioration de la condition du personnel, auquel contribue le plan Familles présenté cet automne - avec des mesures en faveur de la conciliation vie professionnelle/vie privée, le soutien apporté aux conjoints, l'accompagnement de la mobilité, notamment la prévisibilité des mutations, est aussi une partie de la réponse à cet enjeu qui, au fond, est celui de l'attractivité de nos armées. Mais il ne faut pas se méprendre. Celles-ci sont

et resteront majoritairement contractuelles du fait de leur impératif de jeunesse et de flexibilité. A elles de trouver le bon curseur et de définir, en fonction des besoins et des métiers, la durée adaptée des contrats. On a vu, par exemple que l'armée de terre avait récemment développé le recours aux contrats de deux ans pour faciliter le recrutement de militaires du rang, dont l'arrivée à échéance pose la question de la fidélisation.

Pour finir, je souhaite mettre l'accent sur deux points d'attention pour l'année à venir :

Le premier concerne la question de la transposition de aux militaires de la directive européenne sur le temps de travail. L'encadrement du temps de travail est difficilement compatible avec les spécificités du statut militaire et notamment le principe de libre disposition de la force armée. Je dirai même que c'est une idée en contradiction totale avec l'obligation de disponibilité et l'esprit d'engagement qui caractérisent le métier des armes. Alors que l'échéance pour transposer la directive approche, nous nous inquiétons légitimement de cette perspective. Le président de la République a déclaré récemment qu'il n'était pas envisageable d'appliquer la directive aux militaires. Lors de son audition, la ministre des armées a évoqué devant nous la négociation d'exemptions. S'agit-il de distinguer entre des activités - notamment les opérations et les entraînements - qui seraient exclues du champ d'application et d'autres qui seraient concernées? Nous espérons, en tous cas, qu'une solution réaliste et ne mettant pas en cause les fondements de la fonction militaire sera trouvée prochainement.

Le second point concerne le dossier des rémunérations, qui est lourd d'enjeux pour les personnels de la défense. Ceux-ci pâtiront en 2018 du report de l'application du protocole PPCR que j'ai déjà évoqué. Or, la transposition de ce protocole était très attendue par les militaires dans la mesure où elle devait permettre un rattrapage indiciaire par rapport au personnel civil. Nous espérons donc qu'il ne s'agit que d'une mesure temporaire.

Les militaires pourraient être aussi impactés par le chantier de la simplification des primes, qui est une priorité pour la DRH-MD, compte tenu du maquis - pas moins de 170 primes - que ce régime représente. Il devra être conduit avec précaution et en tenant compte des autres réformes pouvant avoir des implications, comme celle des retraites.

Enfin, il faudra être particulièrement vigilant sur la bascule entre Louvois et source Solde qui s'étalera entre 2018 et 2020 et interférera, par conséquent, avec la mise en place de la retenue à la source. Il s'agit de deux rendez-vous à haut risque pour les personnels militaires chez qui le traumatisme des dysfonctionnements de Louvois est encore bien présent. Nous serons par conséquent très vigilants à l'égard de ce dossier. Je cède maintenant la parole à mon collègue Gilbert Roger

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. - Le programme 212 hors titre 2 regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés au profit du ministère des armées, correspondant aux missions portées par le secrétariat général de l'administration dans les domaines de l'immobilier, des systèmes d'information, de l'action sociale et de la communication. L'architecture budgétaire est complexe : le programme 212 ne regroupe pas l'ensemble des soutiens aux armées. Une partie de ceux-ci relève en effet du programme 178, notamment le soutien des forces par les bases de défense, hors infrastructures, et le service du commissariat aux armées.

Ceci étant précisé, les crédits du programme 212, hors titre 2, s'élèvent en PLF 2018 à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement et 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse significative de 19 %.

Le rattrapage est donc important en crédits de paiement, mais aussi en autorisations d'engagement, ce qui crée des obligations pour l'avenir. Nous devons veiller à ce que les trajectoires budgétaires de la LPM permettent au minimum de tenir ces engagements.

L'augmentation des crédits est principalement liée aux besoins de la politique immobilière, qui représente 2,1 milliards d'euros en AE, soit +23% et 1,7 milliards d'euros en CP, soit +30%. Ces ressources représentent 68 % du programme 212 hors titre 2. Elles doivent être complétées par les recettes des cessions immobilières, qui ont été estimées, avec un certain optimisme, à 200 millions d'euros pour 2017, et sont évaluées à 140 millions d'euros en 2018.

Ces montants, qui transitent par un compte d'affectation spéciale, dépendent en fait du calendrier de réalisation des cessions et surtout du prix effectif de vente des immeubles, obéré par la loi Duflot de 2013 qui entraîne d'importantes moins-values pour la défense. Nous avons tenté de limiter l'impact de cette loi, en plafonnant la décote à 30 %, mais l'Assemblée nationale est revenue sur ce plafond. Entre 2014 et 2016, les moins-values pour la défense se sont élevées à 24,3 millions d'euros, sur huit opérations effectuées en province, avec des taux de décote allant de 27 % à 100 %.

A Paris, la caserne Reuilly a été cédée avec une décote de 20 millions d'euros, en application d'un régime juridique antérieur à la loi Duflot. L'Hôtel de l'Artillerie a été cédé de gré à gré pour 87 millions d'euros à la Fondation Nationale des Sciences politiques, mais aurait sans doute pu rapporter bien davantage. La partie centrale de l'îlot Saint-Germain où seront réalisés des logements sociaux, subit une décote très importante. Ce bien aurait pu être vendu pour plus de 80 millions d'euros mais ne le sera que pour 29 millions d'euros, sur lesquels le ministère s'engage à payer 2 millions d'euros de désamiantage. Le ministère des armées n'a négocié, en contrepartie, que 50 logements sociaux réservés au personnel militaire, sur un total de 250, ce qui est insuffisant.

Reste la cession à venir du bâtiment de l'hôpital du Val de Grâce. Le bâtiment vaut plus de 100 millions d'euros. Des services publics ont émis le souhait de le récupérer. Ne serait-il pas plus sage de laisser le Val de Grâce au ministère des armées, afin de lui assurer des surfaces immobilières conséquentes à l'intérieur de Paris ? Si la cession se fait néanmoins, nous devons veiller, en tout état de cause, à ce que le compte d'affectation spéciale soit bien alimenté du prix de cette cession.

J'ajoute que les militaires de l'opération Sentinelle, actuellement hébergés dans ces bâtiments parisiens, seront relogés dans de nouveaux casernements au Fort de l'Est et au Fort de Nogent. Plus généralement, pour répondre aux besoins d'hébergement en Ile de France, un plan de construction de 400 places a été lancé.

J'en viens maintenant aux dépenses de la politique immobilière.

Il s'agit, tout d'abord, de crédits pour les programmes majeurs d'infrastructure, essentiellement les grands programmes d'armement. Ils s'élèvent à 400 millions d'euros, en hausse de 7 %, afin d'accueillir le sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda dans le port de Toulon, pour les besoins, par ailleurs, du MRTT et du véhicule Scorpion et pour la rénovation électrique des ports de Brest et Toulon, toujours en cours.

La dissuasion nucléaire bénéficie d'investissements d'un montant de 114 millions d'euros, en augmentation de 32 %.

364 millions d'euros (+ 30 %) sont consacrés aux investissements générés par la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre et par les besoins accrus de sécurité-protection. Celle-ci fait l'objet d'un plan particulier, destiné à répondre aux intrusions et tentatives d'intrusion.

Les dépenses liées à la condition de vie du personnel (hébergement, restauration, bureaux) augmentent de 130 %.

Le logement familial est doté de 62 millions d'euros, en augmentation de 76 % ; ce montant prend en compte le « plan Familles » à hauteur de 15 millions d'euros, afin de développer l'offre de logements sociaux, en particulier dans les zones très tendues.

Cette augmentation significative des crédits immobiliers est une bonne nouvelle. Souvenons-nous toutefois de l'ampleur des besoins, estimés au total à 2,5 milliards d'euros pour les six prochaines années. Depuis le plan Vivien, il y a vingt ans, les plans d'amélioration des conditions de vie du personnel se sont succédé... Nous devons veiller à ce que l'augmentation soit, cette fois, inscrite dans la durée, sans déformation de l'effort, en exécution, au profit des grands programmes d'armement.

Se pose également la question de la capacité du service des infrastructures de la défense, et tous les autres maillons de la politique immobilière, à absorber le surcroît d'activité que ce changement de cap suppose.

Concernant les systèmes d'information, d'administration et de gestion, les crédits sont en augmentation de 17 % en AE, pour les besoins du projet « Source Solde », mais en diminution de 6 % en CP, ce qui pourrait être une bonne nouvelle, si l'on considère qu'une partie de ces crédits est dédiée au MCO de Louvois. Mais les coûts de maintenance du logiciel restent élevés, environ 18 millions d'euros par an.

Louvois est « sous contrôle », nous a dit le secrétaire général de l'administration. 97 % des soldes ne nécessitent pas de corrections. 83 % des indus versés ont été notifiés et 64 % ont été recouvrés.

La nouvelle application, « Source Solde », à laquelle seront consacrés 21 millions d'euros l'an prochain, est actuellement dans une cruciale phase de test, dont les résultats, en cours d'analyse, ne nous ont pas encore été communiqués. « Source Solde » doit être déployée à partir de 2018 dans la marine. Parallèlement - ce qui paraît quelque peu périlleux - un chantier de révision de la politique de rémunération des militaires a été engagé. Cette rémunération est actuellement constituée de plus de 170 indemnités et primes.

Je terminerai en évoquant les politiques de ressources humaines, dont les crédits augmentent de 7 %. Les crédits alloués aux reconversions sont stables à 37 millions d'euros. Le taux de succès de ces reconversions, à un horizon d'un an, y compris les reclassements dans une administration, est de 70 %. Dans le cadre du « plan Familles », l'action sociale bénéficie d'un abondement de 5 millions d'euros, qui doit permettre notamment d'améliorer les services de garde d'enfants et d'accroître les aides à la mobilité et au logement.

Ce budget connaît donc une augmentation significative, qui justifie notre avis favorable. Au-delà des annonces, nous devons toutefois rester attentifs à l'exécution budgétaire, et à l'inscription de ces nouvelles orientations dans la durée.

M. Christian Cambon, président. - Il faudra que nos rapporteurs soient attentifs à deux sujets : d'une part, le passage de Louvois à Source Solde, même si nous avons reçu des engagements formels de la part de la ministre, et d'autre part la dimension immobilière de la politique de défense. Quand on voit que l'enveloppe destinée à l'amélioration du logement n'est que de 15 millions d'euros, alors que la tour centrale de l'îlot Saint Germain, estimée à 80 millions d'euros, va être vendue 29 millions d'euros à la Ville de Paris, cela ne manque pas de nous interpeler. Par ailleurs, la vente de l'hôpital du Val de Grâce prive désormais la défense de toute réserve immobilière dans Paris intra-muros alors que, dans le même temps, on peine à loger les soldats de Sentinelle en Ile-de-France, même si des progrès ont été enregistrés sur ce volet.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. - A ce propos, on nous a indiqué lors d'une récente audition que les conditions de logement en Ile-de-France

avaient été considérablement améliorées et que plus aucun soldat de Sentinelle ne dormait désormais sur un lit de camp, sauf cas de figure d'un besoin temporaire d'intervention, notamment en province. Par ailleurs, les soldats sont en principe logés à une distance plus raisonnable du site sur lequel ils travaillent.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Merci pour cet excellent rapport. Concernant la fidélisation, n'y a-t-il pas un vrai problème d'attractivité vis-à-vis du niveau de rémunération qu'offre le secteur privé pour des métiers très spécialisés comme dans l'armée de l'air ? Du fait de cette concurrence, mais aussi des déflations subies ces dernières années, n'est-on pas arrivé aujourd'hui, s'agissant de personnels qualifiés, à une situation critique qui ne permet pas l'accomplissement de leur mission dans de bonnes conditions ?

M. Yannick Vaugrenard. - Les problèmes de fidélisation conduisent aussi à s'interroger sur l'accompagnement offert aux conjoints lors des mutations. Ne faudrait-il pas impliquer davantage la fonction publique et les grandes entreprises pour faciliter la mobilité géographique des militaires ?

M. Michel Boutant. - Puisque l'on évoque les rémunérations des militaires, j'aimerais avoir des éclaircissements sur les conditions - notamment de rémunération - dans lesquelles les officiers généraux de deuxième section siègent souvent dans les conseils d'administration des entreprises d'armement, ou peuvent exercer une activité professionnelle alors qu'ils sont retraités. En effet, beaucoup de professions : artisans, agriculteurs, salariés, sont plus limités dans leurs activités pour pouvoir prétendre à la totalité de leur retraite.

Mme Christine Prunaud. - Pourriez-vous revenir sur le chiffre de 32 % d'augmentation des investissements pour les infrastructures de la dissuasion nucléaire ?

M. Robert del Picchia. - Louvois continue à coûter de l'argent, année après année. On ne peut qu'espérer que Source-Solde vienne prendre une relève satisfaisante. Concernant les primes que touchent les militaires, il va de soi que la complexité des primes est presque caricaturale et plaide pour une remise à plat de l'ensemble. Concernant les déboires liés à Louvois, nous avons tous en tête des exemples de familles de militaires qui se plaignaient que leurs conjoints n'étaient pas payés depuis des mois. Mais il faudrait, pour être exact, souligner que ceux-ci percevaient quand même une partie de leur solde et que d'autres, dans le même temps, percevaient des sommes supérieures à leur dû, ce qui a posé d'importantes difficultés quand il leur a fallu les rembourser. Concernant la fidélisation des personnels qualifiés, ce sont les salaires supérieurs proposés par le secteur privé qui sont en cause. Enfin, s'agissant des ventes immobilières, j'observe que, même si on ne peut que la déplorer, la vente des emprises à l'étranger du ministère des affaires étrangères, au moins, rapporte de l'argent, ce qui est moins le cas de la vente des emprises de la défense à Paris.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Concernant la politique immobilière, on peut certes regretter la vente et le prix de cession de l'îlot Saint Germain mais en province aussi, les collectivités publiques ont pu acquérir des anciennes friches militaires à des prix en dessous du marché. En outre, cette vente permettra davantage de mixité sociale dans un quartier qui en a peu.

Concernant les ressources humaines, j'avais interpellé Mme la ministre lors de son audition sur le faible taux de féminisation des armées, qu'elle avait elle-même regretté. Si des annonces ont été faites, il ne me semble pas vraiment en voir la traduction dans les faits. Je pense pour ma part que les armées doivent prendre le problème à la racine et mener une action transversale de concert avec l'éducation nationale et les universités. Il faut sans doute aussi faire évoluer un certain nombre de procédures internes de manière à permettre à de jeunes femmes, qui pourraient sûrement s'épanouir dans cette sphère, de concilier plus facilement les contraintes de la vie militaire avec celles de la vie familiale.

M. Christian Cambon, président. - Concernant l'îlot Saint-Germain, le problème est aussi que le nombre de logements qui a été négocié pour les militaires - 50 sur 250 - est très inférieur aux besoins des armées, avec une pénurie massive qui fait que les collectivités territoriales d'Ile-de-France ne cessent d'être sollicitées. La conversion en logements de la partie centrale de ce bâtiment aurait dû servir au logement des militaires.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. - La question de la fidélisation recouvre des enjeux hétérogènes. S'agissant des militaires du rang, les contrats de deux ans ont été multipliés, ce qui entraîne aujourd'hui de fait des départs, certains pouvant être déçus par la réalité du métier. Un équilibre doit être trouvé grâce à une durée de contrats adaptée, qui permette d'amortir les coûts de formation et de recrutement et d'éviter des coûts importants de chômage.

S'agissant des experts, officiers spécialistes d'un domaine, la question se pose en effet pour les aviateurs, mais aussi pour les sous-mariniers. Le départ de professionnels spécialistes des bâtiments nucléaires est très préjudiciable à la marine. Leur sens des responsabilités et du travail d'équipe est remarquable. Ils n'ont aucune difficulté à être recruté dans le secteur privé. Mais ces mouvements de personnel peuvent aussi être bénéfiques aux armées car ils permettent de transmettre des savoirs et de répondre au souhait des militaires, après plusieurs années d'exercice de métiers difficiles. C'est pourquoi il me paraît nécessaire de travailler sur des parcours, des partenariats dans l'intérêt de tous, permettant de rajeunir les armées tout en constituant des réserves et en facilitant les déroulements de carrière souhaités. Les défis de la fidélisation peuvent être relevés.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. - Les territoires où sont implantées des unités doivent demeurer dynamiques pour que la mobilité ne soit pas

trop défavorable aux militaires et à leurs familles. Les difficultés à trouver de l'emploi pour le conjoint, l'éloignement des établissements scolaires sont autant de facteurs de fragilisation de la fidélisation. Les unités ont intérêt à faire vivre les territoires dont elles dépendent, en favorisant des approvisionnements en circuits courts.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. - L'accompagnement des conjoints est une question complexe qui soulève de nombreuses difficultés y compris au plan interministériel. Les ministères ont leurs propres contraintes. La situation des conjoints enseignants, par exemple, pourrait être mieux prise en compte, mais le ministère de l'éducation nationale dispose de ses propres procédures de mutation, à partir d'un barème de points, dont il est difficile de faire abstraction.

Par ailleurs, les implantations militaires ne sont pas particulièrement cohérentes avec les autres implantations administratives. Sur un territoire donné, il peut y avoir un déséquilibre important entre le poids des unités militaires et celui des autres administrations. L'accompagnement des conjoints ne donne donc pas toujours les résultats espérés, sauf bien sûr lorsque le conjoint est lui-même militaire.

S'agissant des généraux de deuxième section, le sujet mérite d'être éclairci.

M. Christian Cambon, président. - Les généraux ne sont pas mis « à la retraite »...

M. Jean-Marc Todeschini. - Sauf sanction disciplinaire !

M. Christian Cambon, président. - Certes. L'existence d'une deuxième section est une particularité. Mais ils sont souvent déchargés de leurs fonctions d'active à un âge assez jeune. Il faut prendre en compte le profil global des carrières de ces officiers, sur toute leur carrière.

M. Michel Boutant. - Notre commission doit s'intéresser à cette question en amont de la prochaine LPM, pour que nous puissions en débattre en toute connaissance de cause. Par rapport à d'autres professions, je considère cette situation comme anormale.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. - Les ventes immobilières doivent répondre à des objectifs contradictoires. Le ministère souhaiterait vendre au prix le plus haut, mais les acheteurs font parfois face à des contraintes importantes, et les mutations dans les territoires peuvent se faire à des prix très bas, jusqu'à l'euro symbolique. Ce n'est toutefois pas le cas pour l'îlot Saint-Germain. Paris intra-muros doit rester habitée et ne pas devenir un musée. Mais je regrette que seuls 50 logements aient été réservés au personnel militaire car nous avons besoin de loger des militaires dans la capitale.

M. Ladislas Poniatowski. - La question des carrières des généraux de deuxième section dans le privé doit être abordée avec discernement. Le

Parlement a certes droit à la transparence. Mais nous ne sommes pas là face à un danger, au contraire : nous avons intérêt à ce que d'éminents spécialistes continuent après leur vie militaire à suivre, notamment dans des entreprises, le devenir des opérations d'armement. L'Arabie Saoudite a récemment embauché un officier allemand, qui a pris la tête du nouvel organisme d'achat d'armements créé dans ce pays. N'aurions-nous pas préféré que ce fût un Français ? Ne soyons pas naïfs. Le nombre de connaisseurs de ces questions est restreint. Que d'éminents spécialistes de nos armées poursuivent une activité auprès de nos entreprises d'armement ne me choque pas. Cela me rassure plutôt. N'abordons pas ce sujet de façon a priori méfiante et critique, ce qui serait dangereux.

L'armement est un domaine grave, important, avec des enjeux éthiques et économiques majeurs. Oui à la transparence, mais soyons réfléchis.

M. Jean-Marie Bockel. - Les carrières militaires françaises reposent sur un turnover élevé, encouragé par l'évolution du format des armées, qui amène à des départs à la retraite jeune. En Allemagne, les officiers généraux restent jusqu'à 64 ans. C'est un autre modèle. Nous devons avoir un regard éclairé sur ce sujet, souvent traité de façon injuste dans les médias : notre regard doit être large et complet.

M. Michel Boutant. - Nous avons besoin d'échanger sur cette question.

M. Christian Cambon, président. - C'est dans cet esprit, pour l'information des membres de la commission, qu'un débat peut légitimement intervenir. J'y veillerai.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Le compte rendu des **auditions de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées** dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018 est **disponible en ligne** aux adresses suivantes :

- **Mme Florence Parly**, ministre des armées :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171106/etrangeres.html#toc2>

- **Général d'armée François Lecointre**, chef d'état-major des armées :

Le compte-rendu de cette audition sera mis en ligne postérieurement à l'édition du présent rapport.

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

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171016/etr.html#toc5>

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

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171023/etrangeres.html#toc5>

- **Amiral Christophe Prazuck**, chef d'état-major de la marine :

Le compte-rendu de cette audition sera mis en ligne postérieurement à l'édition du présent rapport.

- **M. Jean-Paul Bodin**, secrétaire général pour l'administration du ministère des armées :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20171009/etr.html#toc3>

Auditions des rapporteurs :

Mme Anne-Sophie Avé, directeur des ressources humaines, ministère des armées

Général de corps d'armée Patrick Destremau, sous-chef d'état-major « performance », État-major des armées

M. Bernard Pêcheur, président du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM)