

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition des représentants des syndicats des personnels
civils de défense sur la réorganisation du ministère de la
défense 2

Mercredi
9 juillet 2008
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 34

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Guy Teissier,
président



Audition des représentants des syndicats des personnels civils de défense sur la réorganisation du ministère de la défense

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu les représentants des syndicats des personnels civils de défense sur la réorganisation du ministère de la défense.

Le président Guy Teissier, souhaitant la bienvenue aux représentants de la fédération CFTC et de Défense CGC, a regretté que tous les syndicats invités ne soient pas présents. En effet FO, la CFDT, la CGT et l'UNSA n'ont pas souhaité venir au motif que leur audition se déroulerait après les annonces sur la réorganisation du ministère de la défense. Ces dernières ayant été reportées, il n'en est rien et quand bien même elles seraient intervenues, c'est faire bien peu de cas de la représentation nationale que d'agir ainsi. Certes, c'est bien l'exécutif qui prend la décision du redéploiement, mais la commission joue son rôle en voulant évaluer et contrôler sa mise en œuvre. D'ailleurs, la mission dont elle a chargé MM. Cazeneuve et Cornut-Gentille va se dérouler sur plusieurs mois et il aurait été fort utile de pouvoir entendre tous les syndicats.

M. Yves Naudin, secrétaire général de la Fédération CFTC des personnels civils du ministère de la défense, a remercié la commission pour son invitation et a souligné combien l'audition de son organisation la veille par les deux rapporteurs de la mission précitée s'était déroulée dans de bonnes conditions. Leur capacité d'écoute a été vivement appréciée et il est convenu d'intensifier les échanges.

Se référant au rapport annuel de performance pour 2007, il s'est demandé où était véritablement la performance si l'on considère l'adoption en première lecture du projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. Ce texte risque de fragiliser les acteurs sociaux et de porter atteinte à l'avenir du dialogue social. Où est la performance quand le chef des armées n'a toujours pas répondu à la lettre du 18 avril dernier de six organisations syndicales s'inquiétant des conséquences des réformes du ministère de la défense pour ses personnels civils ? En outre, les annonces précises sur le contenu de ces mesures ne cessent d'être reportées, tandis que le chef d'état major des armées, qui dispose de fait de l'ensemble des leviers de commande du ministère, n'a pas daigné recevoir une seule fois les organisations représentatives du personnel.

Les projets concernant les bases de défense circulent de manière non officielle au sein du ministère et l'on peut y constater combien la part belle est faite à l'encadrement militaire au détriment de l'encadrement civil. Cette orientation est en parfaite contradiction avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité de la France, qui propose précisément le recentrage des militaires sur leur métier premier. Il faut déplorer le fait que les revalorisations indiciaires concernent les seuls personnels militaires et que le Président de la République n'ait pas cité une seule fois les personnels civils du ministère de la défense à l'occasion de son discours de présentation du Livre blanc. Aucun bilan sur le coût et les résultats des réformes engagées depuis les années 1990 n'a été réalisé et l'on attend toujours le rapport promis par le directeur de cabinet du ministre de la défense sur le bilan de l'externalisation d'activités réalisée depuis cinq ans. L'externalisation est désormais présentée comme le mode normal de gestion d'un ministère pourtant régalien, sans même que l'on dispose de données précises sur l'impact du coût supplémentaire représenté par la TVA.

Le Livre blanc n'est pour sa part pas complètement honnête lorsqu'il s'agit des évolutions des effectifs, puisque l'on peut constater un écart de 60 000 personnes entre les effectifs initiaux annoncés et ceux prévus au terme de la réforme. Aucune explication satisfaisante n'a à ce jour été avancée pour éclaircir ce point. De plus, alors que le Livre blanc préconise des réductions d'effectifs à hauteur de 46 500 s'agissant des militaires et de 7 500 pour les personnels civils, lors du dernier comité technique paritaire ministériel (CTPM), le secrétaire général pour l'administration a annoncé 20 000 suppressions d'emplois civils et 34 000 d'emplois militaires, soit un impact respectif sur le total des effectifs de 25 % et de 10 %.

Il est nécessaire de lever au plus vite le flou sur les réformes envisagées en matière de personnels et d'implantations. Le ministre de la défense annonce avoir rencontré 240 élus sur ces sujets et il serait utile que les informations transmises à ces occasions sur les implantations menacées et sur les évolutions des mesures de compensation envisagées soient portées également à la connaissance des organisations syndicales. Celles-ci n'ont été consultées qu'une seule fois au sujet du plan d'accompagnement social. Il semblerait en outre qu'une cinquantaine de députés ait bénéficié d'une présentation de la réforme à l'occasion d'une réunion discrète et il serait intéressant de savoir ce qui a pu leur être indiqué.

M. Bernard Cazeneuve a indiqué que de nombreux députés étaient également demandeurs d'informations sur ce point précis.

M. Jean-François Munoz, président fédéral Défense CGC Fédération de l'encadrement civil de la défense – FECD, a relevé que de fait, 70 % des décisions concernant la fermeture d'unités étaient déjà connues indirectement en raison d'indices concordant allant d'une forme d'isolement à l'avertissement de la nécessité de préparer des déménagements. Taxée à tort d'antimilitarisme primaire depuis des années, Défense CGC est en fait soucieuse du sort des personnels civils et d'une meilleure utilisation de ressources budgétaires dont chacun sait qu'elles ne pourront dépasser 2 % du PIB. Elle est favorable à la création de bases de défense, sous réserve que leur soit associées de manière cohérente des bases de soutien. La création de ces dernières doit obéir à des critères d'efficacité et non répondre à des besoins de reclassement individuels. Les économies qui résulteront du concept de bases de défense sont en mesure d'améliorer significativement la condition militaire et ce nouveau mode de fonctionnement permettra de mettre fin à une rotation excessive des personnels militaires tout en répondant aux attentes de leurs familles. Pour les personnels civils, au contraire, la création des bases de défense conduira au bouleversement de leur vie familiale et professionnelle en raison des exigences de mobilité, sans pour autant bénéficier de mesures compensatoires à la hauteur des efforts demandés. Chacun sait en effet quel est l'ordre de priorité de traitement des situations au sein du ministère de la défense. Les attentes des 350 000 militaires sont satisfaites en premier rang. Puis vient le sort des 30 000 ouvriers d'État, en raison de leur statut particulier. Quant aux 45 000 personnels civils, ils sont traités de la même manière actuellement peu enviable que les fonctionnaires des autres ministères.

Le tribut payé par les personnels civils à la réforme est trop lourd. La réduction de leurs effectifs atteindrait 25 %, tandis que celle prévue pour les militaires serait de 10 % ; les tentatives d'explication avancées par le secrétaire général pour l'administration lors du dernier CTPM ne sont ni convaincantes ni étayées par des chiffres crédibles.

Pour autant, Défense CGC est favorable à des objectifs plus ambitieux que ceux du Livre blanc en estimant qu'il faudrait 150 000 militaires opérationnels, dont 50 000 combattants et 100 000 en soutien opérationnel projetables, dotés de matériels de pointe et bien entretenus. De ce point de vue, la spécialité nationale que sont devenus les « crash programmes » témoigne du vieillissement et de l'inadaptation des équipements.

Défense CGC est favorable à la construction d'un deuxième porte-avions puisque les périodes d'immobilisation pour entretien régulier interdisent une permanence à la mer de cet équipement aéronaval. De fait, 19 années d'OPEX équivalent, en coût, à l'acquisition de 6 porte-avions alors même que ce prix très élevé ne garantit pas la sécurité de nos soldats puisque, de leur côté, les investissements en équipements adaptés ne sont pas au rendez-vous. Ainsi, la France a perdu 17 hommes en 2006 et 37 en 2007.

Le format de 70 avions de combat est acceptable même si la réduction de leur nombre entraîne une moindre maintenance et, partant, une moindre présence dans l'air et une moindre durée de vie des appareils. Le VBCI fournira à l'armée de terre un nouvel équipement susceptible de protéger correctement nos soldats ; quant au FELIN, il constitue le meilleur équipement du fantassin sans pour autant que son casque, comme tout les casques, arrête autre chose que les éclats des balles.

Défense CGC s'oppose à la suppression massive de civils de niveau 3 (ouvriers et employés) ou de niveau 2 (techniciens et agents de maîtrise) alors que l'on compte 113 000 officiers et sous-officiers occupant des emplois de soutien. D'un autre côté, on constate, pour l'opérationnel, des difficultés de recrutement d'engagé volontaire de l'armée de terre (EVAT) parce que les conditions proposées ne sont pas attractives. L'emploi de militaires gradés aux postes de soutien constitue une gabegie puisque ces derniers suivent au cours de leur carrière de longues et coûteuses périodes de formation alors même qu'ils sont employés par contrat renouvelable tous les trois ans, ne pouvant ainsi garantir la stabilité à leur poste. De plus, ces personnels doivent être reconvertis à la vie civile très jeunes, entraînant par là des coûts supplémentaires. En outre, l'occupation par des gradés de postes de linguistes, juristes, comptables ou responsables des ressources humaines est contre-productif. En effet, dans tous ces emplois de soutien non opérationnel, les agents civils coûtent moins cher à l'État. Il serait plus avisé de s'inspirer des réformes qui ont institué des passerelles entre fonction publique d'État, territoriale et hospitalière ce qui permettrait l'emploi de militaires sous statut civil, à un coût civil, et ensuite leur retour au statut militaire.

Les mêmes aberrations se retrouvent dans le domaine de la formation puisqu'un déséquilibre injustifié existe entre les 23 000 formateurs civils et militaires qui forment 23 000 personnels et les 164 formateurs de la DGA, répartis sur quatre centres, qui en forment 6 000 à 8 000. Il n'est pas raisonnable que trop de généraux et de colonels soient employés à des tâches de formation parfois jusqu'au terme de leur carrière. La base du soutien non opérationnel doit rester l'affaire des personnels civils qui accomplissent ces tâches à moindre coût. À cet égard, les avatars du service industriel de l'aéronautique (SIAE) sont éclairants. Dans le cadre de la mutualisation du soutien aéronautique des trois armées, on a présenté au personnel un plan de charge au rabais pour confier le plus clair de la maintenance à un industriel de droit privé en assurant que celui-ci saurait faire mieux, plus vite et à moindre coût. L'expérience a déjà montré dans ce domaine que l'abandon de ce type de tâche au secteur privé donnait de mauvais résultats et s'accompagnait, pour l'État d'une perte de maîtrise. Dans ces conditions, est-il sain que l'industriel soit juge et partie ? Bien au contraire,

pour juger d'un système d'armes et de ses sous composants, il faut être neutre. De même, l'attitude des industriels dans le domaine de l'export est indigne puisqu'ils réclament au ministère les meilleurs équipements pour vendre leurs matériels, abandonnant à l'armée française l'utilisation d'équipements d'ancienne génération.

Après avoir constaté que les propos de la CFTC ont été principalement centrés sur le Livre Blanc et la RGPP, **le président Guy Teissier** a souhaité savoir si les délégués de ce syndicat avaient rencontré le SGA qui semble être le bon interlocuteur plutôt que le CEMA.

M. Yves Naudin a indiqué avoir rencontré M. Piotre (SGA) à l'occasion de la présentation d'une version de la RGPP, en présence du contrôleur général des armées Conort, ainsi que dans le cadre du dialogue social courant.

Le président Guy Teissier a précisé que la représentation nationale n'est pas plus informée des décisions prises concernant les restructurations qui suscitent les inquiétudes tant des personnels que des élus. Quelques éléments sont cependant connus. C'est ainsi que le concept de base de défense sera expérimenté sur 11 implantations : Clermont-Ferrand, Laudun, La Valbonne, Marseille, Rennes et Valence pour la dominante « terre », Avord, Creil, Nancy et Djibouti, pour la dominante « air », et Brest pour la dominante « marine » ; les unités constitutives seront situées dans un rayon de 30 km de ces bases opérationnelles. Le ministère de la défense souhaitant poursuivre son travail sur les mesures d'accompagnement, le dispositif final envisagé n'a pas été communiqué aux députés.

De plus, si le ministre de la défense avait pu faire des annonces majeures la veille à l'occasion de son audition par la commission, le secrétaire d'État à l'aménagement du territoire, M. Hubert Falco aurait également été convié à y participer.

Il a contesté l'idée que l'externalisation puisse être érigée en principe directeur dans le Livre blanc. Cette question est d'ailleurs traitée de manière pragmatique. Tant que le problème de la TVA ne sera pas résolu, le procédé renchérit le coût des opérations externalisées, ce qui n'est pas acceptable. La réflexion sur ce sujet est toujours en cours mais l'externalisation devra être encadrée avant que de nouvelles opérations ne soient lancées dans ce domaine.

S'agissant de la déflation de personnels, il faut rappeler que le nombre global annoncé dans le Livre blanc ne constitue qu'une préconisation. La réduction des effectifs des personnels civils pourrait représenter 25 % des 54 000 suppressions de postes proposées par la RGPP.

Après avoir salué les talents de réformateur du représentant de la CGC, il a dénoncé certains amalgames faits par les représentants syndicaux entre la RGPP et le Livre blanc qui les ont conduits à donner des chiffrages erronés. Par ailleurs, il a regretté que l'orateur de la CGC ait plus critiqué les militaires que défendu les personnels civils.

En ce qui concerne le coût des OPEX, il convient de conserver à l'esprit que les soldats ont vocation à accomplir ce type de mission et donc à être formés et équipés en conséquence.

Abordant la question des officiers sous contrat, le président a fait observer que si les armées peuvent temporairement faire appel à du personnel civil qualifié, il est des

circonstances dans lesquelles le recours à des personnels à statut militaire reste préférable, en particulier pour des raisons de confidentialité. Pour des missions ponctuelles, les réservistes peuvent être sollicités, pour un coût maîtrisé.

Enfin, il a concédé qu'effectivement, les personnels civils coûtent environ 25 % moins cher que les militaires qui bénéficient de conditions de carrière et de retraite plus avantageuses.

M. Christophe Guilloteau a relevé que la représentation nationale n'était pas mieux traitée que les syndicats, eux-mêmes peut-être mieux informés par leurs propres réseaux. N'ayant pas été reçu par le ministre, bien qu'il en ait fait la demande, ni invité à la relève du DGA ou aux manifestations du 14 juillet, il s'est interrogé sur la façon dont la représentation nationale est considérée. Le Parlement ignore quand et sous quelle forme les annonces seront faites.

M. Bernard Cazeneuve a estimé qu'il serait très choquant que les annonces soient faites au milieu de l'été, à un moment où ni les parlementaires, ni les syndicats, ni les élus locaux ne seront en mesure de réagir. Dans ce cas, il serait préférable d'attendre le mois de septembre afin que chacun puisse étudier les décisions dans de bonnes conditions. Il a également regretté que de nombreux parlementaires concernés n'aient pas été reçus et écoutés, alors qu'il s'agit d'une réforme importante qui nécessite un travail d'expertise très poussé.

M. Jean-François Munoz s'est étonné que le ministre de la défense ne soit pas en mesure de faire les annonces prévues, alors qu'un directeur de la DGA a annoncé dès la mi-juin aux personnels de l'établissement technique d'Angers qu'ils devraient rejoindre l'établissement technique de Bourges d'ici 4 à 5 ans. On peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit la DGA à distiller de telles informations sur un projet, le pôle d'armement terrestre, qui est l'étude depuis près d'un an.

Mme Françoise Olivier-Coupeau s'est insurgée devant le mépris manifesté par le gouvernement à l'endroit de la représentation nationale et des personnels concernés par les restructurations. Par ailleurs, certaines décisions sont prises sans que toutes les informations nécessaires aient été recueillies. Elle a ainsi évoqué le cas du Centre d'Essais de Lancement de Missiles (CELM), qu'il était prévu de délocaliser de Gavres à Biscarosse sans que son inscription dans un périmètre « Natura 2000 » ait été prise en compte alors que le coût de l'opération s'élèverait à 18 millions d'euros. Ainsi, il est aujourd'hui prévu que ce site soit repris par la marine nationale alors même que celle-ci ne dispose pas de la certification ISO lui permettant de satisfaire aux règles applicables dans ces zones. Il y a donc bien un problème de méthode, qui se caractérise notamment par un manque d'écoute et de consultation en amont et risque de se traduire par des décisions erronées qu'il conviendra ensuite de reconsidérer. Le processus à l'œuvre est le même que pour la carte judiciaire, avec tous les problèmes que l'on a pu constater *a posteriori*.

M. Yves Naudin a confirmé que de nombreuses études réalisées par la DGA concluaient, depuis des années, au coût exorbitant d'un éventuel déplacement du CELM.

Le président Guy Teissier a également estimé que la méthode retenue était trop technocratique et ne prenait pas suffisamment en compte la dimension humaine.

M. Jean-Claude Viollet a considéré que la réforme ne saurait être ni subie ni même consentie : elle doit être partagée, non seulement par les militaires et les personnels civils de la défense, mais également par les élus et même par les citoyens, puisqu'elle engage l'avenir de la Nation toute entière. Pour qu'un tel accord se manifeste, tous les éléments ayant présidé aux arbitrages, tant sur les sites que sur les formats et les industries, doivent être communiqués aux personnels et aux élus. Seule une bonne connaissance des critères d'appréciation retenus permettra d'accompagner la réforme et d'évaluer ses résultats.

Il a ensuite évoqué la question des externalisations en s'étonnant de l'ostracisme dont celles-ci font l'objet, que ce soit dans le Livre blanc ou dans les projets actuels de restructuration. Le temps d'un cloisonnement étanche entre la défense et ses industriels est désormais révolu. Dans le contexte actuel de réforme en profondeur et de recherche d'une meilleure efficacité budgétaire, les externalisations, sans constituer une panacée, sont néanmoins une possibilité qu'il ne faut pas écarter *a priori* car elles peuvent constituer une piste de progrès et de réduction des coûts.

M. Jean-Jacques Candelier a félicité M. Munoz pour le réalisme de sa présentation et s'est déclaré rassuré par ses propos. Il a souhaité que les avis des représentants syndicaux soient mieux pris en compte et, de façon plus générale, que la politique du ministère de la défense à l'égard de ses personnels civils gagne en transparence.

M. Jacques Lamblin a considéré qu'il n'était pas choquant que les militaires aient été les architectes du projet initial de réorganisation puisque cela correspond à leurs compétences et à leur expérience. En revanche, si des blocages ont été constatés lors du développement du projet, il s'agit plus d'un dysfonctionnement de l'institution que d'un problème politique. Il a ensuite témoigné que, pour ce qui concerne sa circonscription, il avait pu rencontrer le ministre et ses services et faire valoir ses arguments. Enfin, il a estimé qu'un report des annonces en septembre serait insupportable pour les militaires, qui ont déjà beaucoup attendu.

M. Pierre Forgues a regretté l'apparition d'un antagonisme entre les personnels civils et les militaires, estimant que cette situation traduit l'insuffisance du dialogue social au sein du ministère. Il a souhaité que les militaires puissent recentrer leur activité sur des missions opérationnelles, les officiers supérieurs n'ayant par exemple pas vocation à occuper des emplois de gestion administrative pour lesquels ils n'ont pas été prioritairement formés.

S'agissant de la concertation avec les élus, il s'est étonné des différences de traitement alors que le ministre s'est engagé à recevoir tous ceux qui en feraient la demande. Les parlementaires ne semblent donc pas plus associés à la prise de décision que ne le sont les syndicats.

Il a par ailleurs souligné qu'une externalisation doit être bien ciblée pour être efficace et ne saurait constituer une réponse générale à toutes les difficultés.

M. Michel Voisin, président, a rappelé que, depuis les années 1990, le ministère de la défense a fait l'objet de trois plans de restructurations auxquels les parlementaires n'ont jamais été associés. Conformément à ses engagements, le ministre de la défense a donc significativement amélioré la concertation avec les élus en présentant dès le départ les grandes lignes de la réforme et en recevant tous les parlementaires qui en font la demande.

M. Philippe Folliot a insisté sur la nécessité de la réforme qui vise à adapter l’outil de défense aux nouvelles menaces et à la nouvelle stratégie française proposée par le Livre blanc. De nombreux éléments sont encore à préciser et les inquiétudes des personnels apparaissent légitimes. Les axes majeurs de la réforme sont toutefois connus et reposent sur une inversion du rapport entre l’opérationnel et le soutien, un effort de rationalisation du soutien étant indispensable.

Même si l’impact sur les territoires est majeur, la défense ne peut faire de l’aménagement du territoire un objectif premier de sa réforme. Il a par ailleurs estimé que les armées ont depuis longtemps établi des programmes de rationalisation que la réorganisation reprend en partie.

Il a enfin plaidé pour que les annonces concernant les restructurations interviennent le plus vite possible pour que les personnels, civils et militaires, retrouvent une visibilité de moyen terme qui fait actuellement défaut, une annonce au cours de l’été lui apparaissant possible.

M. Yves Naudin a indiqué que, contrairement aux syndicats, deux députés avaient pu participer à l’élaboration du Livre blanc, renforçant ainsi l’association du Parlement à la réflexion en amont.

Pour marquer la détermination des personnels face aux enjeux des restructurations, les organisations syndicales ont prévu d’organiser une journée nationale de manifestation le 11 octobre prochain.

De manière plus générale, il a enfin attiré l’attention de la commission sur la dégradation constante du pouvoir d’achat des fonctionnaires, aggravée par la hausse massive des prix de l’immobilier. Il a demandé que soit rapidement effectué un effort significatif de revalorisation des grilles indiciaires de toutes les catégories de fonctionnaires civils, des catégories C à A, afin de préserver leurs moyens de subsistance et de leur permettre de se loger dans des conditions décentes. À ce titre, la CFTC sera particulièrement attentive aux mesures proposées pour compenser la mobilité géographique qui sera imposée aux personnels dans le cadre de la réorganisation. Le syndicat veillera notamment à ce que ce déplacement réponde effectivement à des impératifs opérationnels et à ce qu’aucun poste local ne soit indûment occupé par un militaire.

M. Michel Voisin, président, a souligné que chaque restructuration s’accompagne de mesures d’accompagnement négociées avec les personnels et validées par le Parlement.

M. Jean-François Munoz a considéré que les efforts de restructuration auraient dû être engagés depuis plusieurs dizaines d’années. Partageant l’analyse de M. Jean-Claude Viollet sur les externalisations, il a fait valoir qu’un recul de quatre à cinq ans est nécessaire pour mesurer l’effet réel des externalisations.

Il a également déploré l’insuffisante mobilité entre le ministère de la défense et les industriels, beaucoup de fonctionnaires ne pouvant effectuer une deuxième partie de carrière dans le privé à cause d’une réglementation trop rigide.

En ce qui concerne les restructurations, il a demandé que chaque site soit traité équitablement et que chaque décision soit assise sur une étude financière et humaine fiable et précise. En tout état de cause, les annonces devront intervenir avant la fin du mois de juillet.

