



N° 4216

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2012

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. BERNARD CAZENEUVE ET FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE,

Députés.

TOME III

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
PRÉAMBULE : LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	11
A. LES INSTANCES DE SUIVI AU SEIN DU MINISTÈRE.....	11
B. L'EXPERTISE FINANCIÈRE.....	11
C. L'IMPLICATION D'ORGANISMES EXTÉRIEURS AU MINISTÈRE.....	12
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DU CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉFORME	13
I. — UN CONTEXTE DÉGRADÉ	13
A. UNE BAISSSE DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES.....	13
B. LES RECETTES EXCEPTIONNELLES.....	14
C. DES DÉPENSES NOUVELLES.....	15
II. — LE SCHÉMA FINANCIER DE LA RÉFORME	16
A. L'AJUSTEMENT DU CADRE INITIAL.....	16
1. L'actualisation des données.....	16
2. Un changement de périmètre.....	18
B. UNE COMPTABILITÉ EN COURS DE CONSTRUCTION.....	19
1. La comptabilisation de la déflation des effectifs.....	19
2. Les économies de fonctionnement.....	22
C. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE.....	24
1. L'évolution globale du budget depuis 2008.....	24
2. La masse salariale.....	25
3. Les crédits d'équipement.....	26
III. — L'ENJEU TERRITORIAL	29
A. LA NOUVELLE CARTE TERRITORIALE.....	29
1. La mise en œuvre de la nouvelle carte territoriale.....	29
2. La situation spécifique du grand Est.....	29
a) <i>Les exemples de la Haute-Marne et de la Marne</i>	29
b) <i>L'exemple de la Moselle</i>	34
3. Retour sur les exemples de Vernon et d'Angers.....	36
a) <i>Le LRBA de Vernon</i>	36
b) <i>L'ETAS d'Angers</i>	37

B. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER	37
1. La redynamisation des sites	37
a) <i>La signature des contrats</i>	37
b) <i>La consommation des crédits</i>	38
2. Les dispositifs fiscaux	39
DEUXIÈME PARTIE : L'ENJEU DES RESSOURCES HUMAINES	41
I. — LA DÉFLATION DES EFFECTIFS	41
A. L'AVANCEMENT DE LA DÉFLATION	41
1. Une surdéflation maîtrisée	41
2. Des facteurs de rigidité	42
B. PRÉSERVER LES COMPÉTENCES	43
1. La fidélisation des populations sensibles	43
2. Le repyramidage	44
C. LA CIVILIANISATION	44
II. — LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	46
A. LES AIDES AU DÉPART ET À LA MOBILITÉ	46
1. L'évolution globale des crédits	46
2. Les personnels civils	47
3. Les militaires	48
B. LE RECLASSEMENT DES PERSONNELS	48
III. — LE PILOTAGE ET LA GESTION DE LA MANŒUVRE HUMAINE	50
A. LES NOUVELLES STRUCTURES DE GESTION	50
1. Les centres ministériels de gestion	50
2. La réorganisation de la direction des ressources humaines	51
B. LES NOUVELLES INSTANCES DE CONCERTATION	52
1. L'état général du dialogue social	52
2. Les instances de prévention	53
TROISIÈME PARTIE : LA RÉFORME DU SOUTIEN ET LES EXTERNALISATIONS .	55
I. — LES BASES DE DÉFENSE ET LA RÉORGANISATION DU SOUTIEN	55
A. LES BASES DE DÉFENSE ET LA RÉFORME DU SOUTIEN	55
1. La finalisation de la carte des bases de défense	55
2. La répartition des compétences	56
3. La réforme des services transverses de soutien	57

B. L'ENJEU DES SYSTÈMES D'INFORMATION	58
1. L'architecture globale des systèmes d'information.....	58
a) <i>Au sein du ministère de la défense</i>	58
b) <i>La coopération interministérielle</i>	58
2. Les structures du ministère de la défense	59
II. — LES EXTERNALISATIONS	60
A. LE BILAN DES EXTERNALISATIONS DÉJÀ ENGAGÉES	61
1. Les externalisations en cours.....	61
a) <i>Les sept projets engagés</i>	61
b) <i>Le transfert des personnels</i>	62
2. Le bilan de la régie rationalisée.....	63
B. LES PROJETS À L'ÉTUDE	64
QUATRIÈME PARTIE : LE PROJET DE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES À BALARD	67
I. — LE PROJET DE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	67
A. LE CONTENU DU PROJET	68
1. Les objectifs du projet.....	68
2. L'étude du contrôle général des armées	68
B. L'ABANDON DES SOLUTIONS ALTERNATIVES	70
II. — LE RECOURS À UN CONTRAT DE PARTENARIAT	70
A. LE CADRE JURIDIQUE ET LE RESPECT DE LA PROCÉDURE	71
B. LE CONTENU DE L'ÉVALUATION PRÉALABLE	72
1. La présentation du projet et de ses objectifs.....	72
2. Le critère de complexité	74
a) <i>La complexité technique</i>	74
b) <i>La complexité juridique et financière</i>	76
3. La comparaison juridique avec les autres contrats publics	77
4. La comparaison hors risques	80
a) <i>Les délais de réalisation</i>	80
b) <i>Le chiffrage hors risques</i>	80
5. La valorisation de la corne Ouest	82
6. Les coûts financiers.....	82
7. La prise en compte des risques	83
8. Synthèse quantitative	83
9. L'analyse qualitative	84
C. L'AVIS DE L'ORGANISME EXPERT	85

III. — LE CONTENU DU CONTRAT FINAL	87
A. LES ÉLÉMENTS JURIDIQUES DU CONTRAT.....	87
1. Le projet « cœur ».....	88
a) <i>Un contrat de 30 ans</i>	88
b) <i>Les prestations</i>	89
2. La valorisation de la corne Ouest.....	89
B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU CONTRAT.....	90
1. Les dépenses liées au projet « cœur ».....	90
2. La redevance du ministère et la valorisation de la corne Ouest.....	91
3. Les clauses de dédit.....	92
IV. — LES QUESTIONS RESTANT À RÉGLER	93
A. UN PILOTAGE FRAGILE ET NON ASSURÉ DANS LA DURÉE.....	93
1. Une expertise extérieure toujours absente.....	93
2. La gouvernance du contrat.....	94
B. DES INCERTITUDES DE CALENDRIER.....	94
C. UN FINANCEMENT INCERTAIN.....	95
1. L'origine des ressources.....	95
2. Un problème récurrent de périmètre.....	97
EXAMEN EN COMMISSION	101
ANNEXES	109
ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE CALCUL DES ÉCONOMIES HORS TITRE 2	109
ANNEXE 2 : CARTE DU SITE DE BALARD	113
ANNEXE 3 : ÉTUDE PRÉALABLE – ANALYSE QUALITATIVE DES SCHÉMAS	114
AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS	127
AUDITIONS.....	127
Ministère de la défense.....	127
Organisations syndicales.....	128
DÉPLACEMENTS.....	128
Saint-Dizier.....	128
Reims.....	129
CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	130

SYNTHÈSE

Sur le plan financier, la réforme génère des économies à un niveau conforme aux prévisions initiales. Ces gains ne permettent cependant pas de réduire les dépenses du ministère. Ils ne suffisent pas non à plus pour atteindre l'objectif de revalorisation des crédits d'équipement. Sur cette question, M. Cornut-Gentille relève que les crédits se situent néanmoins à un niveau supérieur à celui des programmations antérieures. M. Bernard Cazeneuve estime pour sa part que la question du financement de nos besoins d'équipements à venir demeure sans réponse et que malgré les sacrifices importants consentis par les personnels, l'objectif de réduction de la bosse des paiements n'est pas atteint. La sous-estimation initiale des dépenses d'accompagnement social et d'infrastructures semble quant à elle corrigée.

La déflation des effectifs se poursuit avec une avance de 1 560 postes par rapport aux prévisions. Le contexte social apparaît cependant tenu compte tenu de la réorganisation complète des structures de gestion des ressources humaines et des instances de prévention et de concertation.

Le schéma territorial apparaît stabilisé et le nombre de bases de défense semble définitivement fixé à 51 bases en métropole. Les crédits d'accompagnement sont peu consommés en raison du retard pris par la plupart des projets.

Les premiers résultats des externalisations incitent à beaucoup de prudence, le recours à des prestataires privés n'apparaissant pas nécessairement économiquement intéressant.

Le projet de regroupement des administrations centrales à Balard est engagé conformément au calendrier, le contrat ayant été signé le 30 mai 2011. Les rapporteurs portent une appréciation très différente sur cette opération.

M. François Cornut-Gentille considère que, sur le plan financier, ce projet particulièrement complexe et novateur devrait effectivement permettre de diminuer les dépenses de fonctionnement, que ce soit globalement ou par agent avec une baisse estimée de 22 %. Le caractère novateur de la démarche exige un renforcement immédiat des instances techniques, juridiques et politiques de suivi. Il estime que les modalités de mise en œuvre du contrat constituent l'élément essentiel et que le ministère doit être en mesure de faire face à l'opérateur privé. Une équipe robuste et durable doit être constituée et doit suivre ces points pendant toute la durée de vie du contrat. Le Parlement doit également s'attacher à poursuivre le contrôle des engagements contractuels conclus autour de ce projet lors de la phase de mise en œuvre.

M. Bernard Cazeneuve considère que la pertinence juridique et économique du projet n'a pas été démontrée, l'évaluation préalable étant très largement insuffisante. Faute d'avoir eu accès au contrat, il n'a pas pu analyser l'équilibre final de l'opération. Il regrette que les rapporteurs n'aient pas pu obtenir ce document, les privant ainsi de la possibilité d'exercer pleinement leur contrôle. Il a cependant pris acte de l'accord donné par le président de la Commission de la défense pour demander ce document au ministère de la défense dans les meilleurs délais. Il considère que le projet va conduire à une augmentation du coût par agent qui va passer de 13 000 euros par an aujourd'hui à 16 500 euros par an et par agent à Balard. Il insiste également sur l'importance du suivi et sur la capacité du ministère à faire respecter l'équilibre financier du projet. Ce travail est indispensable pour éviter que l'opération ne conduise à des dépenses incontrôlées et que le bilan qu'on pourra en tirer dans dix ans ne soit aussi critique que celui que le Parlement britannique fait des partenariats publics-privés jugés coûteux et peu efficaces.

INTRODUCTION

Le travail sur la mise en œuvre et le suivi de la réforme du ministère de la défense a été engagé depuis 2008. Il a associé un député de la majorité avec un député de l'opposition. Dès le début de leur mission, les rapporteurs ont souhaité s'appuyer sur des données factuelles, hors de toute divergence politique, pour apprécier la réforme à la hauteur des objectifs qui lui ont été assignés.

Pour la première fois, le Parlement a travaillé sur une réforme dès le début de sa mise en œuvre, ce qui permettait aux rapporteurs de proposer, au fur et à mesure de la généralisation des mesures, des adaptations ou des changements d'orientations. Le caractère novateur de cette démarche a pu être l'origine d'une incompréhension voire d'une certaine méfiance de la part des services et du ministère de la défense.

Le travail constant des rapporteurs, ponctué par la publication de deux rapports, le premier en février 2009 et le second en avril 2010, a permis de normaliser les relations avec le ministère. Plus encore, la mission a été un élément fort d'incitation et a poussé le ministère à se doter des outils adéquats pour piloter cette modernisation sans précédent. Les rapporteurs ont constaté que les services s'appliquent désormais à fournir des informations plus complètes et considèrent que cette pratique doit perdurer.

L'effort de contrôle engagé durant cette législature doit en effet se prolonger, notamment pour assurer un suivi politique très fort pour le projet de regroupement des administrations centrales à Balard.

Comme en 2009 et 2010, les rapporteurs ont d'abord analysé l'évolution du cadre général de la réforme afin de vérifier si les objectifs sont bien atteints. Compte tenu de son importance, ils ont ensuite accordé une place centrale à la diminution des effectifs et à l'accompagnement des personnels. Ils se sont également intéressés à la réforme du soutien et aux modalités de recours aux externalisations. Le projet Balard fait enfin l'objet de développements spécifiques, dans la lignée des éléments présentés dans le rapport de 2010.

PRÉAMBULE : LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

Dans leurs précédents opus, les rapporteurs ont insisté sur la faiblesse des outils de pilotage de la réforme et se sont inquiétés du niveau d'expertise financière du ministère. Au vu de l'importance de la réforme engagée, ils avaient également recommandé que des organismes extérieurs puissent auditer l'action du ministère.

A. LES INSTANCES DE SUIVI AU SEIN DU MINISTÈRE

Pour assurer le suivi et la mise en cohérence globale de la réforme, a été créée auprès du ministère de la défense une mission spécifique dont la direction a été confiée au général Thierry Cambournac. Cette mission pour la coordination de la réforme (MCR) est chargée d'assurer, « *sur la base des directives reçues du COMEX⁽¹⁾, comité directeur de la réforme, et du C2M⁽²⁾, comité de pilotage, l'animation et la coordination d'ensemble des réformes relevant de la réorganisation du ministère* ». Pour ce faire, les principaux axes de la réforme ont été isolés au sein de « projets », la MCR assurant le suivi individuel de chacun d'eux.

Les rapporteurs avaient souligné la complexité de ce système d'autant plus que la MCR ne dispose pas de la capacité d'arbitrage nécessaire. Le travail réalisé par le comité exécutif et surtout par le comité pour la modernisation du ministère a progressivement pallié cette insuffisance.

Les services semblent désormais mobilisés et la communication des informations progresse, même si les rapporteurs ont le sentiment que certains arbitrages restent complexes. Aucune instance de synthèse n'existait initialement, ce qui rendait l'appréhension globale de la réforme au mieux difficile au pire impossible. L'importance du pilotage politique de la réforme semble désormais prise en compte.

B. L'EXPERTISE FINANCIÈRE

La complexité financière de la réforme, notamment en termes de valorisation des économies, justifiait que le ministère renforce son expertise financière. L'objectif était double : mieux suivre la réforme en interne et pouvoir opposer des données fiables au ministère du budget.

(1) *Le comité exécutif (COMEX) est présidé par le ministre de la défense. Ses membres permanents sont le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration.*

(2) *Le comité pour la modernisation du ministère (C2M), présidé par le secrétaire général pour l'administration, est chargé de permettre au ministre de la défense et au COMEX de s'assurer « de la mise sous contrôle de la conduite des réformes relevant de la réorganisation du ministère ».*

Les progrès ont été majeurs sur ce point même s'ils sont intervenus tardivement. Les services financiers du ministère ont en effet dû faire face en priorité au difficile déploiement du progiciel Chorus. La situation ayant été stabilisée en 2011, les services ont pu se concentrer sur le projet ARAMIS et progresser dans la mise en place d'une comptabilité analytique.

Les avancées sont très significatives et les rapporteurs saluent l'implication des services dans ce projet. Ces efforts doivent être poursuivis jusqu'à ce que le ministère dispose d'une véritable comptabilité analytique. Les rapporteurs invitent d'ailleurs le ministère des finances à soutenir ce développement qui pourra servir d'exemple pour les autres ministères et pour le suivi de la révision générale des politiques publiques en général.

C. L'IMPLICATION D'ORGANISMES EXTÉRIEURS AU MINISTÈRE

Malgré les recommandations des rapporteurs, le ministère de la défense n'a pas associé d'organismes d'expertise extérieurs au suivi et à la mise en œuvre de la réforme ou n'a pas transmis aux rapporteurs copie de ces audits. La Cour des comptes a certes analysé certains éléments, mais n'a conduit aucune mission transverse. Le ministère indique d'ailleurs que ses travaux ont porté sur des expérimentations et non sur des dispositifs stabilisés.

Le travail du Parlement apparaît comme le seul contrôle externe portant sur l'ensemble de la réforme. À ce titre, les rapporteurs se félicitent de la normalisation de leurs relations avec les services du ministère. Cet effort de transparence et cette habitude de compte rendu doivent toutefois encore se poursuivre notamment pour les données ou les projets les plus sensibles.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DU CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉFORME

I. — UN CONTEXTE DÉGRADÉ

La dégradation du contexte économique et financier a conduit le Gouvernement à revoir ses prévisions budgétaires et tous les ministères ont dû contribuer à l'effort global de réduction des dépenses publiques. En parallèle, la défense a dû trouver des solutions palliatives au retard d'encaissement des recettes exceptionnelles.

A. UNE BAISSÉ DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

Le tableau ci-après retrace l'évolution des ressources par rapport à la programmation financière de la loi de programmation militaire (LPM).

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA DÉFENSE (EN CRÉDITS DE PAIEMENT ET HORS PENSIONS)
(en milliards d'euros)

	2011	2012 (1)	2013	Total 2011-2013
LPM	30,66	31,86	32,81	95,33
LFI, PLF et LPFP	30,15	30,51	31,02	91,68
Écart	- 1,7 %	- 4,4 %	- 5,8 %	- 4,0 %

(1) Pour l'année 2012, la comparaison est établie dans le tableau par rapport au projet de loi de finances et non par rapport à la loi de finances initiale.

Source : projets annuels de performance, LPFP et LPM.

Au dépôt du projet de loi de finances pour 2012, l'écart prévisionnel atteignait 4 % sur trois ans. Le Gouvernement n'a pas été en mesure d'honorer l'engagement du Président de la république d'augmenter les crédits budgétaires de 1 % par an à compter de 2012.

Le décalage a été aggravé pendant la discussion budgétaire : en application des mesures décidées le 24 août 2011, le ministère a dû réaliser 185 millions d'euros supplémentaires, hors titre 2. Cette contribution a été complétée par 104,5 millions d'euros d'économies supplémentaires.

Le tableau suivant présente l'impact, hors titre 2, des mesures d'économies sur le budget pour l'année 2012.

ABATTEMENTS BUDGÉTAIRES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

(en millions d'euros)

Mission	Programme	PLF 2012 hors titre 2 en crédits de paiements	Premier volet d'économies	Dont opérateurs	Deuxième volet d'économies
Défense	144	1 202,0	9,2	1,2	0,6
	146	9 157,7	88,3	2,3	0,6
	178	6 743,7	25,0		48,2
	212	1 964,8	44,5	0,5	45,9
Anciens combattants	167	31,1			0,1
	169	2 941,3	14,0		13,0
Autre	191	196,9	4,0	4,0	
Total crédits budgétaires du ministère		22 237,4	185,0	8,0	108,4

Source : ministère de la défense.

Le ministère fait valoir que ces mesures ne représentent qu'une économie de 0,7 % des crédits totaux. Elles ne remettent pas en cause la réforme globale et « ne devraient pas avoir d'impact sur sa mise en œuvre »⁽¹⁾. Les rapporteurs rappellent la spécificité du ministère de la défense qui s'est engagé dans des réformes structurelles très importantes depuis 2008 et ne dispose donc que de marges de manœuvre très étroites. Il est parfaitement légitime que tous les ministères participent à l'effort global, mais cette contribution ne doit pas fragiliser une manœuvre susceptible de dégager à terme des économies substantielles.

B. LES RECETTES EXCEPTIONNELLES

Les recettes exceptionnelles tirées de la vente des emprises et des fréquences ne devaient initialement pas entrer dans l'équilibre de la réforme. Les retards accumulés ont cependant pesé sur le budget du ministère puisqu'il a fallu trouver des solutions palliatives permettant de couvrir les besoins de trésorerie qui auraient dû l'être par ces ressources.

Depuis 2009, le ministère a toutefois obtenu de pouvoir consommer des reports de crédits de façon à ce que les retards ne remettent pas en cause le bon déroulement de la programmation.

(1) Réponse écrite du secrétaire général pour l'administration au questionnaire adressé par les rapporteurs.

ÉVOLUTION DES RECETTES EXCEPTIONNELLES

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
LPM	1,61	1,22	0,54	0,20	0,10
Actualisation ⁽¹⁾	0,59	0,10	1,09	1,09	1,07
Écart cumulé	- 1,02	- 2,14	- 1,59	- 0,7	0,27

(1) Sommes encaissées pour 2009 et 2012 et prévisions actualisées à partir de 2011.

Source : ministère de la défense et des anciens combattants.

En 2011, l'immobilier apporte 158 millions d'euros et la vente des fréquences 936 millions d'euros, soit 86 millions d'euros de plus que les prévisions. Pour autant, au 31 décembre 2011, la défense doit encore compenser un retard d'encaissement de plus de 1,5 milliard d'euros. Si toutes les opérations se réalisent conformément aux hypothèses, l'équilibre se sera atteint qu'à la fin de l'année 2013.

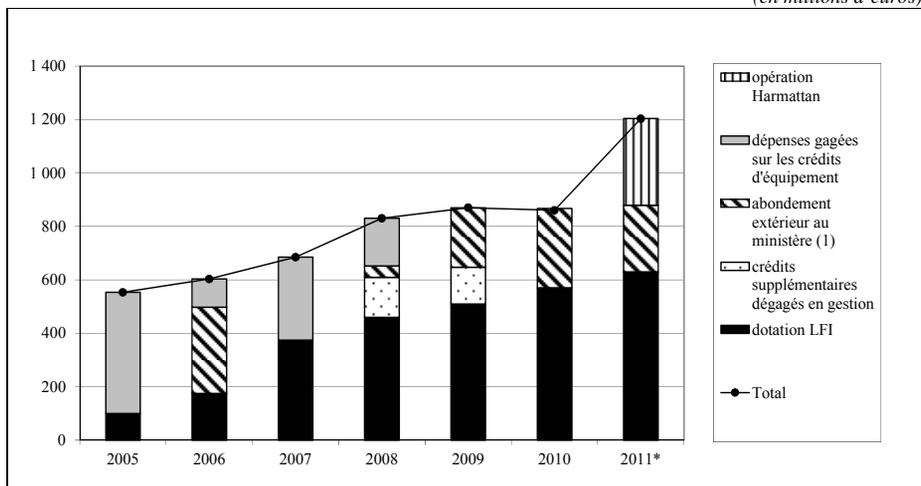
Ce phénomène ne bouleverse pas les finances du ministère à long terme. Il constitue toutefois un élément majeur de rigidité, les solutions palliatives ne pouvant durablement équilibrer le budget. Ces décalages créent également un report de charge qui rend les opérations difficiles et qui, au final, coûte cher à l'État qui doit indemniser ses partenaires du retard accumulé.

C. DES DÉPENSES NOUVELLES

Outre la nécessité de réduire les dépenses publiques et les aléas liés aux recettes exceptionnelles, le ministère doit faire face à des dépenses imprévues qui sont susceptibles de consommer les marges de manœuvre déjà réduites, voire de peser sur la mise en œuvre de la réforme. L'évolution du surcoût au titre des opérations extérieures illustre parfaitement ce risque. L'instabilité de l'environnement international et l'engagement de la France dans des conflits modifient de façon importante la répartition des crédits. Le graphique ci-après présente l'évolution du surcoût OPEX depuis 2005.

ÉVOLUTION DU SURCÔÛT OPEX

(en millions d'euros)



(1) réserve interministérielle de précaution, loi de finances rectificative ou remboursements ONU.

* Prévisions au 30 septembre 2011.

Source : ministère de la défense.

Le principe d'un abondement interministériel a été consacré par la LPM. En 2010 et 2011, l'écart a ainsi été intégralement couvert par un abondement interministériel, y compris pour les dépenses induites par l'opération Harmattan.

Pour autant, l'augmentation constante du surcoût OPEX reste un élément d'incertitude fort qui pèse au moins sur la gestion annuelle puisque le ministère ne voit les crédits rétablis qu'en toute fin d'année.

II. — LE SCHÉMA FINANCIER DE LA RÉFORME

Dès la présentation des grands axes de la réforme à l'été 2008, le ministère a élaboré un cadre financier général qu'il a ajusté à plusieurs reprises en s'appuyant sur les premiers retours d'expérience. Pour autant, il est difficile de mesurer avec précision les gains générés par la réforme faute d'une comptabilité analytique. Dès 2008, les rapporteurs avaient invité le ministère à renforcer son expertise financière et à se doter des outils de suivi et de pilotage adéquats (*cf. supra*).

A. L'AJUSTEMENT DU CADRE INITIAL

1. L'actualisation des données

Le tableau suivant présente l'évolution du schéma financier initial de la réforme.

CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en millions d'euros courants 2008)

		Prévisions initiales								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2008-2015
Titre 2	Suppressions d'effectifs cumulés (1)	- 2 426	- 8 922	- 17 030	- 24 939	- 32 580	- 40 120	- 47 660	- 52 715	-52 715
	Économie générée par la réduction des effectifs	- 56,6	- 203,4	- 387,2	- 570,0	- 749,5	- 929,4	- 1 112,2	- 1 236,8	-5 245,2
	Plan d'accompagnement des restructurations	0,0	122,5	146,4	149,5	149,5	149,5	149,5	55,7	922,5
	Économies nettes Titre 2	- 56,6	- 80,9	- 240,8	- 420,6	- 600,0	- 780,0	- 962,8	- 1 181,1	-4 322,7
Titre 3	Économies nettes Titre 3	0,0	- 37,1	- 84,7	- 147,5	- 212,9	- 277,2	- 340,9	- 390,4	-1 490,7
Titre 5	Dépenses d'infrastructure	0,0	9,6	185,6	378,0	380,2	280,3	4,5	0,0	1 238,2
	Accompagnement territorial (FRED)	0,0	6,0	16,8	39,3	55,0	45,6	30,6	27,2	220,5
	Économies nettes Titre 5	0,0	15,6	202,4	417,3	435,2	325,9	35,1	27,2	1 458,7
Gains nets totaux		-56,6	- 102,5	- 123,1	- 150,8	- 377,6	- 731,2	- 1 268,6	- 1 544,3	- 4 354,7

		Données actualisées								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2008-2015
Titre 2	Suppressions d'effectifs cumulés (1)	- 5 960	- 13 009	- 20 497	- 28 407	- 36 048	- 43 589	- 50 680	- 54 000	-54 000
	Économie générée par la réduction des effectifs	- 139,1	- 298,2	- 487,3	- 704,3	- 926,3	- 1 150,9	- 1 354,9	- 1 449,6	-6 510,6
	Plan d'accompagnement des restructurations	0,0	127,1	191,8	203,0	187,7	163,6	168,1	60,8	1 102,0
	Économies nettes Titre 2	- 139,1	- 171,1	- 295,5	- 501,3	- 738,6	- 987,4	- 1 186,8	- 1 388,8	-5 408,5
Titre 3	Économies nettes Titre 3	0,0	- 49,3	- 94,6	- 170,4	- 246,1	- 321,3	- 393,5	- 438,9	-1 714,1
Titre 5	Dépenses d'infrastructure	0,0	43,5	117,9	287,0	393,0	352,0	211,0	87,0	1 491,4
	Accompagnement territorial (FRED)	0,0	4,1	3,9	23,4	40,4	44,5	48,9	48,6	213,8
	Économies nettes Titre 5	0,0	47,6	121,8	310,4	433,4	396,5	259,9	135,6	1 705,3
Gains nets totaux		-139,1	- 172,8	- 268,3	- 361,3	- 551,3	- 912,2	- 1 320,4	- 1 692,0	- 5 417,4

		Écart								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2008-2015
Titre 2	Suppressions d'effectifs cumulés (1)	3 534	4 087	3 467	3 468	3 468	3 469	3 020	1 285	1 285
	Économie générée par la réduction des effectifs	82	95	100	134	177	221	243	213	1 265
	Plan d'accompagnement des restructurations	0	- 5	- 45	- 53	- 38	- 14	- 19	- 5	-180
	Économies nettes Titre 2	82	90	55	81	139	207	224	208	1 086
Titre 3	Économies nettes Titre 3	0	12	10	23	33	44	53	48	223
Titre 5	Dépenses d'infrastructure	0	- 34	68	91	- 13	- 72	- 206	- 87	- 253
	Accompagnement territorial (FRED)	0	2	13	16	15	1	- 18	- 21	7
	Économies nettes Titre 5	0	32	- 81	- 107	- 2	71	225	108	- 247
Gains nets totaux		82	70	145	210	174	181	52	148	1 063

(1) en équivalents temps plein travaillés.

Source : ministère de la défense.

Le bilan actualisé de la réforme est supérieur de plus d'un milliard d'euros aux prévisions initiales pour la période allant de 2008 à 2015. Cette amélioration doit cependant être analysée avec beaucoup de prudence parce que les retours d'expérience sont encore insuffisants et ne concernent que la phase initiale de la réforme. L'année 2011 devrait permettre de stabiliser le modèle financier puisque ce sera la première année où la réforme sera déployée dans son intégralité et concernera des opérations lourdes ou difficiles. Dès que les comptes seront arrêtés, il conviendra de s'assurer que contrairement aux années précédentes, les dépenses induites par les restructurations ne sont pas en augmentation. Les crédits du plan d'accompagnement des restructurations (PAR) devraient désormais être stabilisés après avoir été revus à la hausse d'environ 50 millions d'euros par an. Les dépenses d'infrastructure ont également été nettement sous-évaluées financièrement et insuffisamment anticipées sur le plan technique. L'actualisation se traduit cependant qu'imparfaitement cet écart : la consommation des crédits en 2010 a été relativement faible, nombre d'opérations ayant été reportées (*cf. infra*).

2. Un changement de périmètre

Au-delà des adaptations conjoncturelles, le périmètre financier de la réforme a évolué : les recettes tirées de la vente des emprises sont désormais intégrées au schéma. Le tableau suivant détaille l'impact de ces crédits sur le bilan de la réforme.

IMPACT DES PRODUITS DE CESSION SUR LES GAINS TOTAUX DE LA RÉFORME

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2008-2015
Prévisions initiales	56,6	102,5	123,1	150,8	377,6	731,2	1 268,6	1 544,3	4 354,7
Données actualisées sans les produits de cession	139,1	172,8	268,3	361,3	551,3	912,2	1 320,4	1 692,0	5 417,4
Produits de cession		65,0	102,0	179,0	163,0	672,0	84,0	0,0	1 265,0
Données actualisées avec les produits de cession	139,1	237,8	370,3	540,3	714,3	1 584,2	1 404,4	1 692,0	6 682,4

Source : ministère de la défense.

Les produits de cession améliorent donc de 1,26 milliard d'euros le bilan de la réforme, soit une progression d'environ 23 % du montant total d'économies.

Ces recettes restent toutefois incertaines ne serait-ce que parce que l'introduction de la cession à un euro symbolique des emprises peut en amoindrir le niveau global. De même, en renonçant à une société de portage, le ministère est plus exposé aux aléas du marché de l'immobilier.

Cette prise en compte marque une rupture importante avec les positions antérieures, le ministère ayant jusqu'alors considéré que la réforme s'équilibrait en elle-même sans avoir besoin de recourir à cet abondement.

Le schéma directeur semble confirmer les hypothèses initiales. Il n'en reste pas moins qu'il est encore soumis à de nombreuses incertitudes, qu'il

s'agisse du montant des dépenses induites ou du périmètre retenu. Ce modèle apparaît aujourd'hui insuffisant pour conduire efficacement la réforme ; le ministère a donc lancé un important chantier financier et comptable pour se doter des outils de pilotage nécessaires.

B. UNE COMPTABILITÉ EN COURS DE CONSTRUCTION

Avant 2007, le ministère de la défense n'appréhendait ses dépenses qu'au travers de ses structures administratives et organiques. Il n'existait aucun outil permettant de retracer les crédits par fonction. La mise en œuvre conjointe de la réforme et de la révision générale des politiques publiques a rendu cette approche caduque et il est devenu nécessaire de créer une comptabilité analytique par grande fonction. Les travaux du groupe de travail dirigé par le préfet Lépine et le contrôleur général des armées Conort ont essayé de constituer ces agrégats en s'appuyant sur plusieurs travaux des inspections ou du contrôle général. Mais ces données étaient parfois anciennes et surtout manquaient de précision. Les estimations qui ont été proposées restaient très globales et devaient être confirmées.

Dès le lancement de la réforme, les services se sont heurtés à des problèmes méthodologiques lourds. Par exemple, il a fallu distinguer les postes relevant du soutien de ceux liés à l'opérationnel. Or certaines missions de soutien peuvent prendre un caractère opérationnel dès lors qu'elles constituent un élément indispensable à l'emploi opérationnel des forces. Si l'alimentation en métropole en temps de paix est une fonction de soutien qui peut être confiée indifféremment à des personnels militaires ou civils, voire assurée par une société privée, il n'en va pas de même sur un théâtre d'opération, *a fortiori* en cas d'engagement rapide de forces à l'étranger. Outre ces problèmes initiaux de définition, le ministère a dû développer les outils adéquats pour évaluer la portée financière des décisions. Les hypothèses initiales reposaient sur des moyennes qu'il convenait de préciser. Dans ce cadre, la mission de coordination de la réforme (MCR) et le comité de modernisation du ministère ont joué un rôle déterminant puisqu'ils ont dû créer les instruments de contrôle leur permettant de vérifier que le cap était tenu et que les prévisions étaient exactes.

1. La comptabilisation de la déflation des effectifs

Dès l'annonce de la suppression de 54 000 postes, les rapporteurs ont souhaité disposer d'une grille de répartition de cet effort par service ou armée et par catégorie de poste en distinguant les postes relevant du soutien des postes opérationnels. Ils ont également demandé dans quelle mesure la création des bases de défense (BdeD) permettait d'atteindre cet objectif de réduction.

Au printemps 2011, le ministère leur a transmis un document distinguant les suppressions liées aux restructurations, à la mutualisation, à la modernisation de l'administration ou à la rationalisation du soutien opérationnel. Le tableau

suisant montre que la création des BdeD permet d'économiser environ 10 000 postes, soit 18 % de l'effort total.

RÉPARTITION DES GAINS EN EFFECTIFS PAR GRANDS DOMAINES

Projet	Adaptation capacitaire Restructurations	Mise en BdeD Mutualisation	Modernisation de l'administration et du soutien commun	Rationalisation du soutien OPS	Total
Restructuration Terre	13 190				13 190
Restructuration Marine					
Restructuration Air					
Adaptation du dispositif hors métropole	2 342	260			2 602
MCO terrestre				4 007	4 007
MCO aéronautique				4 638	4 638
Protection et sécurité				1 650	1 650
Habillement		562	140	234	936
Alimentation et hôtellerie		1 113	24	1 231	2 368
Santé		11		525	536
Produits pétroliers				165	165
Systèmes d'information		660	1 979	660	3 299
Échelon central du soutien		31	279		310
Échelons intermédiaires		109	981		1 090
Formation		1 080	270		1 350
Entraînement				334	334
Recrutement			397		397
Transports de surface		204		136	340
Munitions			18	162	180
Infrastructures, SID		1 725	575		2 300
DSN			846		846
Anciens combattants			885		885
SMG		20	389		409
Organisation des finances		1 310	499	270	2 080
Gestion RH		2 191	2 191	1 096	5 478
Solde, paie et droits individuels		338	413		750
Reconversion			283		283
Armement		179	3 397		3 576
Communication			134		134
Autres projets (ASA, poste IA, achats, pensions, non		220	305	322	848
TOTAL	15 532	10 013	14 005	15 431	54 981

Source : ministère de la défense.

Ce travail permet également de connaître la contribution de chaque projet à la réduction globale de 54 000 postes. Le quart de l'effort est porté par les restructurations des trois armées. La modernisation de la gestion des ressources

humaines contribue également de façon significative à la baisse avec presque 5 500 suppressions. Lors de son audition par les rapporteurs, le secrétaire général pour l'administration a néanmoins indiqué qu'il serait sans doute nécessaire de revoir cet objectif final et de moduler le calendrier de mise en œuvre. En effet, le schéma initial prend comme référentiel pour cette fonction le nombre de personnels pris en charge par un gestionnaire au sein de la marine nationale. Or cette armée avait centralisé depuis plusieurs années cette tâche dans les ports d'attache, ne confiant aux bâtiments ou aux unités que des missions résiduelles. Cette logique a été appliquée aux bases de défense. La mission RGPP envisageait alors la suppression de toutes les antennes RH dans les unités pour concentrer cette activité au sein du seul groupement de soutien. Cette concentration a conduit à affaiblir la proximité entre les personnels et leurs gestionnaires et entretient un sentiment d'éloignement peu satisfaisant. Dans la marine, les personnels sont tous amenés à passer par leur port d'attache plusieurs fois par an. En revanche, une unité rattachée à une BdeD n'est pas forcément en contact physique avec elle, surtout si elle est géographiquement éloignée et qu'elle relève d'une autre armée. Pour éviter la dépersonnalisation des relations, le comité de modernisation a donc ajusté le modèle et maintenu des antennes RH dans les unités. De même, la création des centres ministériels de gestion (CMG) pourrait renforcer ce sentiment d'éloignement. Pour éviter une rupture excessive et compte tenu de la surcharge de travail constaté pour les gestionnaires, notamment dans les CMG, le secrétaire général pour l'administration envisage de revoir le rythme et le volume de ce projet.

2. Les économies de fonctionnement

Les économies de fonctionnement font l'objet d'une évaluation fondée sur les déflations d'effectifs, le ministère considérant par exemple que les crédits liés à l'homme, comme l'alimentation, diminuent proportionnellement aux effectifs. D'autres dépenses comme par exemple le carburant opérationnel évoluent en fonction de la baisse des seuls effectifs militaires. Pour autant, ces données restent globales et le ministère a souhaité se doter d'outils plus perfectionnés.

L'annexe 1 présente la méthodologie retenue par le ministère : il s'agit de retracer, pour chaque projet, l'impact des mesures sur les dépenses hors titre 2, c'est-à-dire essentiellement sur le fonctionnement. Le chiffrage s'est appuyé prioritairement sur des données exécutées et directement issues des unités de terrain. L'accès à ces éléments est précieux car il permet de confronter l'approche macroéconomique aux réalités microéconomiques et ainsi de valider les hypothèses générales. Les effets de seuil ont été par ailleurs pris en compte, notamment lorsque la mesure suppose un volume minimal pour produire de l'effet.

La démarche du ministère est louable et témoigne d'une volonté de constituer une véritable base de données budgétaires et comptables. L'exercice apparaît techniquement très difficile : le projet « restructuration Terre » comporte

par exemple 133 mesures élémentaires et chacune d'entre elles a dû être examinée très précisément pour mesurer les économies attendues et les gains réalisés.

Outre la collecte des informations, le ministère s'est heurté à des problèmes de périmètre. Ainsi la dissolution d'un régiment n'entraîne pas nécessairement la dissolution de toutes ses composantes. Il faut alors isoler les entités transférées, mesurer les coûts de déplacements. De même, les contrats passés pour cette unité doivent être modifiés. Le déménagement de l'école du personnel volant de Nîmes-Garon à Lann-Bihoué a par exemple nécessité un avenant au contrat de formation, ce qui représente un surcoût annuel de 3,4 millions d'euros.

Le système comptable demeure perfectible. Sans parvenir à ce stade à l'exhaustivité, il permet toutefois d'aller à un niveau de détail très conséquent qui permet de confirmer globalement les hypothèses initiales. Le tableau suivant présente l'évaluation des gains de fonctionnement de la réforme telle que calculée par cette nouvelle méthode.

GAINS DE FONCTIONNEMENT DE LA RÉFORME

(en millions d'euros 2008)

	Gains 2008-2015	Gain récurrent annuel
Gains liés aux mesures physiques des projets de réforme	- 902	- 214
- dont mission « Défense »	- 879	- 209
- dont mission « Anciens combattants »	- 23	- 5
Gains sur les postes de coûts liés à l'individu	- 359	- 76
- dont alimentation	- 169	- 36
- dont habillement	- 83	- 18
- dont SNCF	- 108	- 23
Gains sur le poste « carburants opérationnels »	- 418	- 98
Valorisation de la déflation résiduelle (1)	- 15	- 6
Total	- 1 694	- 394

(1) Estimation a minima de l'économie liée aux déflations d'effectifs restant à identifier pour atteindre la cible.

Source : ministère de la défense.

Le schéma initial prévoyait une économie cumulée pour la période allant de 2008 à 2015 de 1,714 milliard d'euros, c'est-à-dire moins de 2 % de plus que les dernières estimations.

Les rapporteurs saluent l'importance du travail réalisé par les services. Il doit néanmoins être poursuivi de façon à ce que le ministère dispose d'une véritable comptabilité analytique. La valorisation actuelle repose très largement sur une adéquation entre la diminution des effectifs et les gains engrangés en fonctionnement. Cette méthode suppose que l'évolution des effectifs est parfaitement identifiée, secteur par secteur. Or cette répartition fait encore l'objet d'arbitrages et peut évoluer (cf. *supra*). De même, l'application de ratios peut être justifiée pour certaines dépenses, comme par exemple les dépenses de transport (SNCF), mais apparaît moins robuste pour la valorisation de la rationalisation des

achats. En d'autres termes, dès que la réforme a un impact transverse, il est difficile d'en appréhender précisément l'impact financier.

Le travail très conséquent et techniquement difficile engagé par les services permet d'évaluer avec précision l'impact de la réforme. Les hypothèses initiales sont confirmées : la réforme semble effectivement dégager des économies à un niveau quasiment identique aux prévisions. Ce modèle est toutefois établi toute chose étant égale par ailleurs, c'est-à-dire qu'il neutralise les décisions ou événements exogènes dont le financement pourrait accaparer les économies dégagées par la réforme.

C. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE

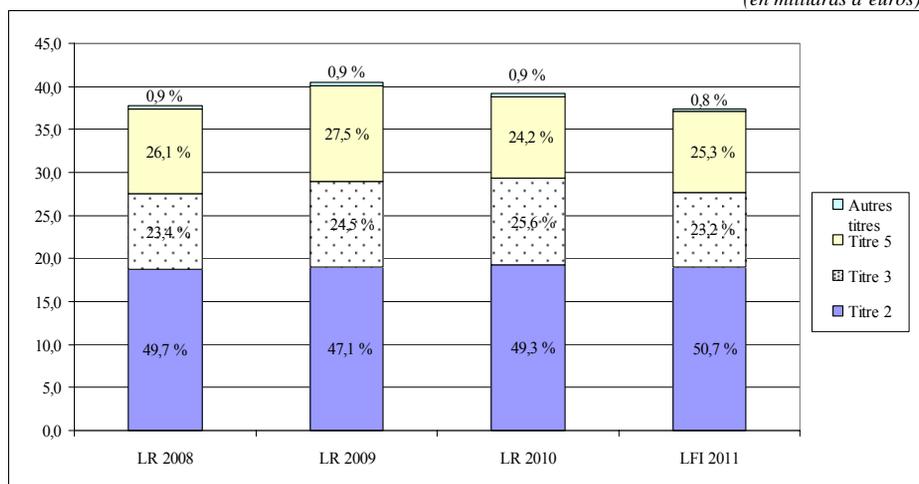
Les rapporteurs ont souhaité vérifier que les économies de la réforme sont bien utilisées conformément aux objectifs initiaux, à savoir qu'une partie des gains devait profiter aux personnels, le reste étant utilisé pour moderniser les équipements.

1. L'évolution globale du budget depuis 2008

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits de la mission « Défense » par titre depuis 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »

(en milliards d'euros)



Source : RAP et PAP.

Depuis 2009, les crédits de la mission sont en baisse, passant de 40,5 à 37,4 milliards d'euros. La répartition des crédits entre les différents titres montre que la part relative consacrée aux dépenses de personnel est en augmentation

constante depuis 2009. La part consacrée aux équipements a connu un point bas en 2010 qui n'a pas été totalement rattrapé en 2011.

2. La masse salariale

Comme le montre le tableau ci-après, les suppressions d'effectifs n'ont pas permis de réduire la masse salariale avant 2011. En revanche, cette année marque une inflexion pour les dépenses dites de socle, c'est-à-dire les rémunérations, puisqu'elles baissent de 4,24 % par rapport à 2010 et atteignent un niveau inférieur à celui de 2008.

CRÉDITS DE TITRE 2 DE LA MISSION "DÉFENSE"

(en millions d'euros)

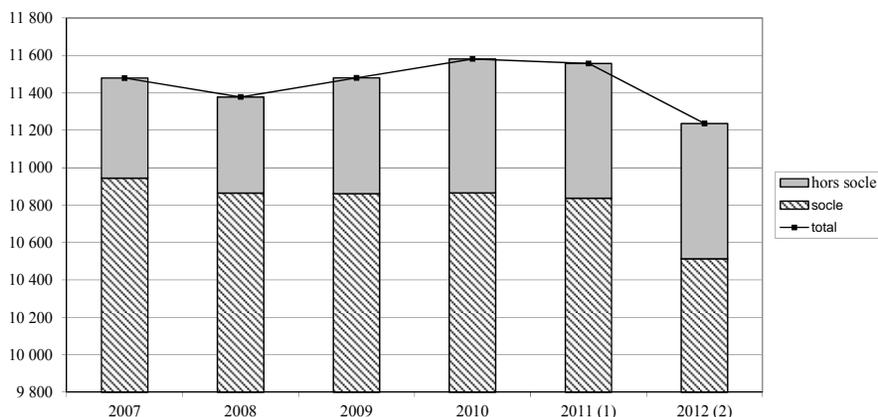
	2008	2009	Évolution	2010	Évolution	2011	Évolution
Rémunération d'activité	10 265,4	10 359,0	0,91 %	10 510,1	1,46 %	10 064,4	-4,24 %
Cotisations et contributions sociales	8 182,2	8 415,7	2,85 %	8 464,3	0,58 %	8 618,0	1,82 %
Prestations sociales et allocations diverses	273,7	284,7	4,01 %	308,5	8,35 %	279,3	-9,45 %
Total	18 721,3	19 059,3	1,81 %	19 282,8	1,17 %	18 961,8	-1,66 %

Source : RAP et PAP.

La masse salariale est en effet soumise à des événements exogènes importants qui pèsent sur l'équilibre prévu par la réforme, qu'il s'agisse des mesures catégorielles non prévues, de la hausse de la contribution chômage ou de la réforme du régime des retraites. Les difficultés conjoncturelles s'ajoutent à une sous-dotation initiale, problème que les rapporteurs avaient déjà identifié en 2010. En d'autres termes, malgré une dégradation du contexte global et l'apparition de nouveaux besoins, le ministère a réussi à contenir sa masse salariale. Le ministère estime qu'en 2012 il devrait confirmer la tendance à la baisse comme le montre le schéma suivant.

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE (HORS PENSIONS) DE LA MISSION « DÉFENSE »

(en millions d'euros)



(1) prévisions de consommation arrêtées au 30 septembre.

(2) prévisions inscrites en loi de finances initiale.

Source : ministère de la défense.

Ces prévisions doivent impérativement être confirmées sauf à reconnaître que les économies dégagées par la réforme sont absorbées par d'autres dépenses ou insuffisantes pour inverser l'augmentation mécanique de la masse salariale. L'analyse budgétaire doit également se combiner avec une réflexion sur la structuration des emplois (*cf. infra*).

3. Les crédits d'équipement

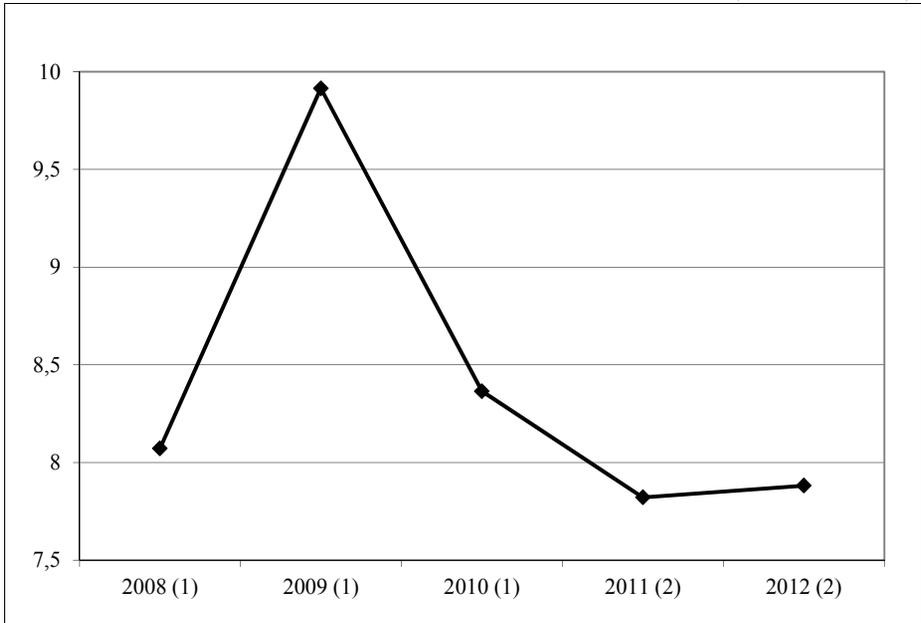
Lors de la présentation au Parlement du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le Premier ministre a indiqué que les marges dégagées par les restructurations « seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel, et surtout du budget d'équipement, qui passera de 15,5 milliards d'euros en 2008 à 18 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2009-2020 » ⁽¹⁾.

Le graphique suivant présente l'évolution des crédits de titre 5 « Investissement » du programme 146 de la mission « Défense » depuis 2008. Tous les programmes d'équipement ne relèvent pas de cet agrégat, certains étant par exemple rattachés au programme 144 « Environnement et prospective de la défense ». Pour autant, le programme 146 regroupe la grande majorité des opérations et constitue, à ce titre, un bon indicateur pour suivre l'évolution des crédits consacrés à l'équipement des forces.

(1) Déclaration de François Fillon, Premier ministre, 2^e séance du jeudi 26 juin 2008 à l'Assemblée nationale.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DE TITRE 5 « INVESTISSEMENT »
DU PROGRAMME 146 « ÉQUIPEMENT DES FORCES »**

(en milliards d'euros)



(1) crédits consommés.

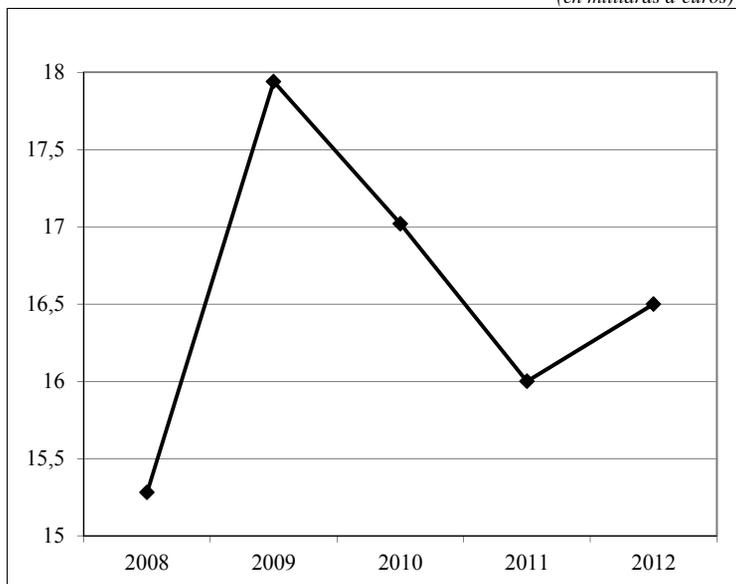
(2) prévisions de la LFI.

Source : RAP et PAP.

Après une hausse très conséquente en 2009, les crédits de titre 5 du programme 146 ont fortement baissé atteignant un niveau inférieur à celui de 2008 malgré une légère amélioration prévue en 2012. Ce profil est assez similaire pour l'agrégat « dépenses d'équipement » proposé par le ministère lors de la présentation du budget. Le graphique ci-après présente cette évolution.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

(en milliards d'euros)



Source : dossiers de presse du ministère.

Dans tous les cas, même si les ressources sont supérieures à celles de 2008, l'objectif de 18 milliards d'euros initialement fixé n'est pas atteint.

M. François Cornut-Gentile relève que cet agrégat est significativement supérieur aux niveaux des programmations antérieures. Même si l'objectif n'est pas atteint, la situation s'est nettement améliorée pour les équipements.

M. Bernard Cazeneuve s'interroge sur les critères présidant à la répartition des gains générés par la réforme. L'évolution des crédits d'équipement montre que les objectifs initiaux ont été revus : la modernisation des matériels ne constitue plus une priorité.

*

Le bilan financier de la réforme repose désormais sur des données fiables qui confirment les principales orientations initiales. La mise en place d'une comptabilité analytique aboutie va permettre d'affiner encore ces données et facilitera le pilotage des restructurations. Pour autant, malgré les efforts consentis par les personnels, les objectifs ne sont pas atteints : la masse salariale est seulement contenue et les crédits d'équipements ne sont pas au niveau prévu. Au-delà d'une appréciation sur la réforme au sens strict, une réflexion doit donc être engagée sur l'utilisation des économies dégagées et sur la maîtrise globale des dépenses.

III. — L'ENJEU TERRITORIAL

A. LA NOUVELLE CARTE TERRITORIALE

1. La mise en œuvre de la nouvelle carte territoriale

La réorganisation de la carte militaire repose sur des dissolutions, des réorganisations ou des transferts d'unité. Les principales mesures ont été rendues publiques par la décision ministérielle du 31 juillet 2008. Le ministère a ensuite ajusté la programmation initiale et désormais une décision ministérielle est publiée chaque année ; elle liste toutes les mesures nouvelles en précisant leur impact sur les personnels militaires et civils et en fixant un calendrier de réalisation avec une date de lancement et une date prévisionnelle de fin de réalisation de la mesure. La présentation est complétée par un tableau détaillant les fonctions concernées par les mesures. Pour ce faire, le ministère a identifié treize « *familles professionnelles* »⁽¹⁾.

De manière générale, la mise en œuvre est conforme aux prévisions initiales, les modifications annuelles restant marginales. Pour autant, certaines mesures accumulent les retards à l'instar de la réorganisation du centre national des sports de la défense de Fontainebleau reportée à 2013 alors qu'elle était programmée pour 2011. Le transfert du centre des systèmes d'information air est également reporté de 2012 à 2013. De même, la dissolution du service de la poste interarmées de Paris finira en 2014 au lieu de s'achever en 2013. Ces inflexions restent limitées puisque, en 2011, les décalages représentent moins de 4 % du total des mouvements.

Il est toutefois difficile d'appréhender ces restructurations sous un angle uniquement statistique. Les rapporteurs se sont donc rendus en région pour rencontrer les acteurs locaux de la réforme et analyser les conditions de sa mise en œuvre.

2. La situation spécifique du grand Est

a) *Les exemples de la Haute-Marne et de la Marne*

Les rapporteurs se sont rendus en novembre sur les sites de Saint-Dizier et de Reims. Les deux sites connaissent une évolution contraire : la base de Saint-Dizier est renforcée tandis que le site de Reims ferme définitivement, les unités opérationnelles ayant quitté la base à l'été. Dans les deux cas, les rapporteurs ont rencontré les personnels militaires, les représentants des personnels civils, les autorités administratives déconcentrées ainsi que les élus

(1) L'annexe II de la décision ministérielle du 31 juillet 2008 identifie les familles suivantes : management ; administration ; communication et culture ; finances ; ressources humaines ; restauration, hôtellerie, loisirs ; santé ; infrastructure ; soutien opérationnel ; systèmes d'information et de communication ; systèmes de force, systèmes d'armes et équipement ; habillement ; prévention et gestion des risques.

locaux concernés. De façon générale, les rapporteurs se félicitent de la qualité du dialogue existant entre les personnels et les responsables locaux. Si les personnes impliquées font preuve d'un exceptionnel sens des responsabilités, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de la réforme gagnerait à disposer d'orientations plus stabilisées sur le moyen ou le long terme.

- À Saint-Dizier, les rapporteurs ont pu mesurer le travail nécessaire à la constitution des bases de défense. La base aérienne abritant des escadrons des forces aériennes stratégiques, le commandant de la base est soumis à des obligations spécifiques en termes de sécurité, de permanence et de réactivité. Il doit donc avoir la main sur l'ensemble des moyens ; pour ce faire, il cumule donc les responsabilités de commandant de la base aérienne et de commandant de la base de défense. Or ces deux structures n'ont pas le même périmètre : la première obéit à des impératifs opérationnels tandis que la seconde s'inscrit dans une logique de proximité géographique.

Le schéma suivant détaille le périmètre de la base aérienne et celui de la base de défense.

PÉRIMÈTRES DE LA BASE AÉRIENNE ET DE LA BASE DE DÉFENSE DE SAINT-DIZIER



- Périètre de la base aérienne
- Périètre de la base de défense en 2011
- - Périètre de la base de défense à compter du 1^{er} janvier 2012

Source : ministère de la défense.

Même si les effectifs sont faibles, certaines entités de la base aérienne relèvent donc de la base de défense de Mourmelon. En revanche le 61^e régiment d'artillerie de Chaumont est rattaché à la BdeD de Saint-Dizier sans qu'existe la moindre cohérence opérationnelle entre les deux unités. La liquidation de la base aérienne de Reims (BA 112) est également sous l'autorité de la base aérienne de Saint-Dizier même si la BdeD de Mourmelon est plus proche. Pour le commandement, il faut articuler une logique de mission avec une logique de métier et il est vigilant sur le risque qu'une partie de la charge se reporte sur l'opérationnel alors que la réforme vise justement à l'alléger des tâches ancillaires.

Le gain généré par les bases de défense est surtout le fait de la densification des emprises plus que d'une rationalisation géographique. En l'espèce, le nécessaire maintien de petites structures, parfois géographiquement éloignées, limite l'impact de cette mesure en dépit d'un effort sur la dématérialisation des procédures pour maintenir un lien organique entre toutes les entités. Cet exemple met en exergue les limites géographiques à l'extension des

bases de défense. Un éloignement d'une heure trente semble être une limite raisonnable au-delà de laquelle aucun gain supplémentaire ne serait généré.

Aucune difficulté majeure n'est apparue à ce jour grâce à l'implication et au professionnalisme de tous les personnels. Les rapporteurs s'inquiètent toutefois de la soutenabilité de la situation : les tensions sur la charge de travail individuelle ne sauraient perdurer. De même, les périmètres doivent être désormais définitivement stabilisés pour donner de la visibilité aux agents et de la cohérence au nouveau schéma.

Les personnels ont également attiré l'attention des rapporteurs sur les difficultés croissantes en matière de reclassement, la généralisation de la réforme réduisant le nombre de postes disponibles. Ils ont également souligné l'importance du « médiateur mobilité » qui, s'il ne peut créer de droits, facilite beaucoup la résolution des problèmes en fluidifiant les processus administratifs complexes et longs. Il apparaît également que le traitement des personnels varie, d'une part, entre civils et militaires et, d'autre part, au sein de chaque armée.

Sur le volet territorial, les élus de la Haute-Marne ont fait valoir le rôle déterminant du sous-préfet qui est leur interlocuteur privilégié. La prise en compte des conséquences des restructurations militaires nécessite de mobiliser tous les acteurs et surtout impose un partage de l'information. Sur le site de Langres, il est par exemple important de connaître précisément les dates de libération des emprises pour pouvoir envisager leur évolution. Ce besoin d'anticipation est d'autant plus fort que des partenaires privés sont susceptibles de participer à la reconversion des sites. Les contrats de site constituent certes un outil majeur, mais ils ne font que mettre des fonds à disposition des acteurs, charge à eux de mettre en place un projet.

- La situation de Reims est inverse puisque les derniers avions ont quitté la base aérienne le 30 juillet 2011 et que la fermeture définitive du site est prévue pour le 30 juin 2012. Depuis le 1^{er} septembre, la base n'a d'ailleurs plus d'existence propre : elle n'est plus qu'un organe liquidateur rattaché à la base aérienne de Saint-Dizier.

Le départ des armées du site soulève des questions sur l'avenir des réseaux de télécommunications, d'électricité et d'eau. La base est en effet équipée d'un réseau de fibre optique à même d'assurer la circulation en toute sécurité d'informations classifiées et d'un réseau maillé métallique en excellent état. Faute d'une reprise, il faudra démanteler ce réseau et à l'avenir le reconstituer sur de nouvelles bases. Des contacts positifs ont été pris avec France Telecom pour éviter cette situation. Pour le réseau électrique, il est impératif de trouver un opérateur avant la fermeture car s'il est coupé, il ne pourra pas être remis en service. Des contacts ont été pris avec ERDF et doivent permettre d'assurer la transition dans de bonnes conditions. Pour le réseau d'eau, aucune solution n'existe à ce jour. Or la base dispose d'un puits de forage qui doit être mis en veille s'il n'est pas utilisé. Une alimentation extérieure existe mais reste à expertiser. Globalement, les

infrastructures de la base, en parfait état de fonctionnement, doivent être reprises ou démantelées. L'absence d'un gestionnaire avisé du site constitue donc un problème majeur et pourrait conduire à des pertes sèches et à l'impossibilité à terme de reconstituer ces équipements.

La question de la sécurisation du site est également délicate. Jusqu'au 30 juin 2012, 60 commandos et huit gendarmes de l'air l'assurent. En outre, une convention a été signée avec les forces locales de gendarmerie pour déterminer les modalités d'intervention en cas, par exemple, de flagrant délit de vol ou d'effraction. Ce document, valable jusqu'au 30 juin prochain, devrait être prorogé d'un an en complément d'un marché de gardiennage en cours d'examen. Au-delà, le ministère de la défense restera propriétaire du site mais n'aura plus aucun personnel sur place.

Il convient enfin de relever que la base abrite actuellement un musée consacré à l'histoire de la base et qui « *évoque également les premières mondiales qui [ont fait] de la région de Reims [...] le berceau de l'aéronautique civile et militaire. Les huit espaces d'exposition qui le composent (150 m²) mettent en valeur la richesse de ses collections, composées notamment d'appareils présentés en exposition statique, de pièces d'avions, de tenues et d'uniformes, d'insignes, de maquettes, de peintures et de reproductions d'affiches, sans compter un très grand nombre de panneaux présentant une multitude de photographies anciennes* »⁽¹⁾.

L'avenir du site est aujourd'hui soumis à de fortes interrogations en l'absence d'un projet de reconversion du site. Cette lacune est liée aux divergences de vue existant entre les acteurs locaux mais aussi à l'accélération du calendrier de fermeture. La fermeture de la base était initialement liée à la fin de vie du Mirage F1 et programmée à l'horizon de 2013 ou de 2014. La dissolution a été avancée à 2011, ce qui impose de transférer les appareils, et le soutien lié, sur la base de Mont-de-Marsan pour leurs deux ou trois dernières années d'activité.

Les élus locaux ne partagent pas le même point de vue sur l'avenir du site, ce qui a empêché la constitution, jusqu'au mois de novembre dernier, d'une structure de coopération intercommunale. Malgré ces difficultés, les services de l'État, et notamment la direction départementale des territoires, ont étudié les projets de reprise et disposent aujourd'hui de données avancées et fiables. Il existe aujourd'hui une vingtaine de projets très variés portant sur tout ou partie de l'emprise. Toutes les servitudes techniques (notamment la présence d'un radar sur le site ou l'état de pollution) sont connues et répertoriées. Pour autant, l'État ne peut pas piloter ni retenir un projet, c'est aux collectivités et désormais au syndicat mixte, de faire un choix.

L'absence d'un correspondant local identifié a empêché la signature du contrat de redynamisation. Les services de l'État ont toutefois déjà travaillé sur ce

(1) Site internet de la BA 112 : <http://www.ba112.air.defense.gouv.fr>

point et sont en mesure de préparer ce document dans des délais réduits puisque par exemple le diagnostic de territoire est déjà fait.

Au final, il apparaît que la reconversion d'un site d'une telle ampleur est complexe et doit être parfaitement anticipée. Si les responsables administratifs locaux sont totalement mobilisés, ils ne peuvent pas prendre des décisions qui relèvent des collectivités territoriales. De même, ils sont soumis au calendrier de fermeture imposé par le ministère de la défense. Les rapporteurs regrettent que le ministère n'ait pas engagé un dialogue plus approfondi avec les autorités locales avant de décider de la fermeture. Il importe donc que cette relation soit aujourd'hui renouée pour assurer la transition dans de bonnes conditions et éviter les problèmes liés à l'abandon du site.

b) L'exemple de la Moselle

La Lorraine, et plus spécifiquement la Moselle, étant particulièrement touchées par la réforme de la carte militaire, les rapporteurs ont interrogé les acteurs locaux sur l'impact et les conditions de mise en œuvre de ces mesures.

- En matière de soutien, la création de l'échelon régional vise à améliorer l'expertise de façon à mieux aider les bases de défense. Il doit également faciliter le travail de synthèse et mieux coordonner les niveaux intermédiaires, « *agissant en complément de [la coordination] qui est assurée au niveau local par les commandants de base de défense* ». La fonction financière constitue un bon indicateur de l'état d'avancement de ces objectifs. L'unification des commissariats et le passage à Chorus interviennent en même temps que la montée en puissance des BdeD. Après des difficultés, la situation semble désormais maîtrisée. L'achèvement de la réforme ne pourra toutefois intervenir qu'une fois que tous les textes réglementaires auront été adaptés. À ce stade, les textes relatifs à l'infrastructure, la prévention ou à la sécurité des systèmes d'information n'ont pas encore été modifiés.

Au final, comme le relève le général commandant l'état-major de soutien de la défense de Metz, « *l'année 2011-2012 [constitue] une année de consolidation qui doit permettre de déployer la totalité des processus métier, de mettre en œuvre les textes réglementaires dès leur parution et de conforter le positionnement de tous les acteurs du soutien, entre eux et vis-à-vis des organismes soutenus* » ⁽¹⁾.

- La réorganisation de la défense en Moselle concerne plus de 5 000 emplois civils et militaires avec un impact démographique total évalué à 12 000 personnes, familles comprises. Cette perte de population pourrait conduire à une réduction des dotations globales de fonctionnement des collectivités territoriales de plus de 3,5 millions d'euros par an. En termes de surface, quelque 860 hectares seront affectés, l'essentiel des enjeux se concentrant sur la base

(1) Réponse écrite du général commandant l'état-major de soutien de la défense de Metz du 16 novembre 2011.

aérienne de Metz-Fescaty qui représente 378 hectares, cette surface devant être totalement libérée à la fin de l'année 2012.

Un contrat de redynamisation de site de défense a été signé le 8 juillet 2010. Il prévoit le versement d'une aide de 32 millions d'euros complétée par la cession à l'euro symbolique de certaines emprises. L'arrivée du troisième régiment de hussards ainsi que la déconcentration de services centraux devraient compenser les pertes de postes de défense à hauteur de 1 500 emplois. L'État s'est également engagé à soutenir les grands projets universitaires lorrains (20 millions d'euros) et à favoriser l'émergence d'une grande plateforme multimodales fer/eau/route à Metz. La communauté d'agglomération de Metz Métropole considère que « *la gouvernance du CRSD, les mesures d'accompagnement territorial et la question des cessions foncières constituent les trois thématiques* » qui nécessitent un suivi attentif.

Sur la gouvernance, les élus déplorent que le comité de pilotage du CRSD n'ait été réuni qu'une seule fois alors que les annonces se sont multipliées, entretenant un certain scepticisme et révélant la faiblesse d'une ligne directrice cohérente. Pour le site de Frescaty, quatre rencontres se sont déroulées depuis mai 2010, instaurant « *un dialogue quasi permanent entre l'État, Metz Métropole et les autorités locales de la défense, gestionnaires du site* ». Malgré le partage des enjeux, des divergences de méthode apparaissent aujourd'hui.

Sur le plan des mesures d'accompagnement, les élus comprennent que les déconcentrations d'activité prennent du temps mais pointent, une fois encore, le fait qu'ils ne disposent que de peu d'informations. Ils notent que « *les annonces et les fausses vérités [génèrent] là aussi le sentiment d'une absence de cap dans la conduite de ces réinstallations d'emplois publics* ». Sur le plan financier, si les montants prévus apparaissent satisfaisants, des difficultés apparaissent dans la mise en œuvre de ces dispositifs, surtout lorsqu'ils doivent être couplés à d'autres mécanismes comme les aides européennes. Les élus soulignent par exemple que les modalités d'application des exonérations fiscales doivent être étudiées avec précision car « *au final elles peuvent s'avérer inapplicables* ».

La reconversion des sites est complexe à mettre en œuvre, notamment dans le cadre de la cession à l'euro symbolique. Les élus s'inquiètent par ailleurs des charges liées à la dépollution des sites ; elles pourraient être « *insupportables dans le bilan financier global des futures opérations d'aménagement* ». Enfin les collectivités manquent de données complètes sur l'état réel des immeubles libérées, faisant valoir que « *les bonnes relations avec les services locaux de la défense ne peuvent remplacer des diagnostics techniques extérieurs et indépendants* »⁽¹⁾.

Au final, les élus de Metz Métropole considèrent que le dialogue est bien installé entre la défense, les services de l'État et les collectivités même si des

(1) Contribution écrite du président de Metz Métropole de janvier 2012.

progrès peuvent encore être faits, notamment en termes d'information et de cohérence des annonces. Les mesures d'accompagnement n'ont pas encore donné les résultats escomptés et ce n'est certainement qu'à long terme que les gains apparaîtront. La reconversion des sites est engagée mais le processus est lourd, complexe et met du temps à s'enclencher. La procédure de cession à l'euro symbolique ne semble pas être suffisamment souple ni rapide.

3. Retour sur les exemples de Vernon et d'Angers

En avril 2010, les rapporteurs avaient attiré l'attention du ministère sur la situation spécifique des personnels du laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques (LRBA) de Vernon et sur l'avenir de l'établissement technique d'Angers (ETAS).

a) Le LRBA de Vernon

Les rapporteurs s'inquiétaient de la sous-estimation des coûts induits par la fermeture du LRBA et des conséquences de cette décision sur le niveau d'expertise de la DGA.

Soucieux de connaître les suites réservées à leurs observations, ils ont demandé au ministère une fiche actualisée sur la situation du LRBA. Pour les personnels, le ministère indique qu'environ 200 experts techniques doivent être déplacés à Bruz (Ille-et-Vilaine). Le taux de suivi est à ce stade de 40 %. Il se complète par le recrutement d'une centaine d'ingénieurs avec un « *transfert de compétence vers les nouveaux embauchés* ». Plus globalement, sur les 430 personnels du LRBA, 340 sont actuellement reclassés ou transférés, que ce soit à Bruz ou dans les services de soutien à Balard ou Val-de-Reuil.

La construction de trois bâtiments à Bruz pour accueillir les laboratoires transférés représente un investissement de 29 millions d'euros pour une livraison prévue entre 2011 et 2012, ce qui confirme les estimations hautes retenues par les rapporteurs en 2010. En effet, la décision de fermeture du site s'appuyait sur une estimation du coût induit de 4 millions d'euros. À ce stade, le ministère estime que la « *mise en place de ces synergies génère un coût non récurrent (transfert et fermeture) d'environ 45 millions d'euros. Toutefois, il permet également de dégager des économies après la fermeture du site d'environ 10 millions d'euros par an* ».

Le ministère s'est par ailleurs rapproché des collectivités territoriales pour préparer l'avenir du site. À ce stade, « *une perspective de reprise par la commune, soutenue par les collectivités régionale, départementale et communautaire, semble se dessiner* » ⁽¹⁾.

(1) Réponse écrite du ministère de la défense du 21 décembre 2011.

b) L'ETAS d'Angers

Afin de répondre plus efficacement aux nouvelles menaces pour les forces terrestres, le ministère de la défense a décidé la constitution à Bourges d'un pôle terrestre unique, « rassemblant les moyens et compétences de l'établissement technique d'Angers (ETAS) et de l'établissement technique de Bourges (ETBS) au sein de DGA Techniques terrestres, en colocalisation avec la section technique de l'armée de terre (STAT). L'ETAS sera donc fermé d'ici 2012, tout en maintenant une antenne d'essais de mobilité destinée à l'exploitation des moyens d'essais lourds (pistes en particulier) ». Le transfert de l'activité opérationnelle doit être achevé fin 2011 et la fermeture administrative devrait intervenir le 1^{er} juillet 2012.

L'ETAS employait en 2008 environ 400 personnes ; l'effectif a été ramené à moins de 200 personnels aujourd'hui. Pour accompagner leur reclassement, une antenne mobilité a été constituée ; elle est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier dernier. Selon le ministère, « environ 80 personnes seront affectées dans l'antenne, une soixantaine d'autres bénéficie de mesures d'âge, compte tenu de leur départ prochain en retraite ; enfin une quarantaine de personnes ont des perspectives de reclassement, ou de départs volontaires, en cours de réalisation. Au final, 17 personnes restent donc à reclasser ». Parallèlement, « le ministre a garanti la proposition prioritaire de postes au sein de la base de défense d'Angers »⁽¹⁾.

Les organisations syndicales ont régulièrement attiré l'attention des rapporteurs sur la dégradation du contexte social sur ce site et souligné l'augmentation très forte des risques psychosociaux. Les rapporteurs considèrent que ce risque doit être suivi avec beaucoup d'attention, l'impact de la réforme sur les agents devant faire l'objet d'un suivi individuel poussé.

B. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER

Pour accompagner les territoires touchés par des mesures de restructuration, le Gouvernement a mis en place un dispositif d'accompagnement financier avec un système de subventions ainsi que des mesures fiscales.

1. La redynamisation des sites

a) La signature des contrats

Exception faite de l'outre-mer qui bénéficie d'une enveloppe dédiée de 20 millions d'euros, le dispositif d'accompagnement territorial passe par deux dispositifs principaux :

- les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) pour les communes ou les zones les plus fragilisées économiquement et

(1) Ibid.

supportant une perte de plus de 200 emplois du fait des restructurations. Les CRSD bénéficient d'une enveloppe de 225 millions d'euros. En outre, dans le cadre d'un CRSD, les collectivités peuvent acquérir les terrains pour un euro symbolique ;

- les plans locaux de redynamisation (PLR) pour les communes touchées par un nombre significatif de départs. Les crédits prévus pour les PLR atteignent 75 millions d'euros.

La circulaire de juillet 2008 prévoyait la signature de 26 CRSD et d'une trentaine de PLR d'ici à 2015. Au 16 décembre 2011, 15 CRSD et 15 PLR ont déjà été signés comme le montre le tableau ci-après.

SIGNATURE DES CONTRATS ET PLAN DE REDYNAMISATION

	CRSD		PLR	
2009	Givet	Ardennes		
	Arras	Pas-de-Calais		
	Barcelonnette	Alpes-de-Haute-Provence		
	Sourdun	Seine-et-Marne		
	Briançon	Hautes-Alpes		
2010	Langres	Haute-Marne	Château-Chinon	Nièvre
	Châteauroux-Déols	Indre	Compiègne	Oise
	Metz	Moselle		
2011	Cambrai	Nord	La Courtine	Creuse
	Joigny	Yonne	Dax	Landes
	Limoges	Haute-Vienne	Bitche	Moselle
	La Rochelle	Charente-Maritime	Nîmes-Garons	Gard
	Laval	Mayenne	Cherbourg	Manche
	Noyon	Oise	Valenciennes	Nord
	Dieuze	Moselle	Rennes	Ille-et-Vilaine
	Caen-Bretteville	Calvados	Nancy-Toul	Meurthe-et-Moselle
	Fort-de-France	Martinique	Bordeaux	Gironde
	Guéret	Creuse	Saint-Priest	Rhône
			Rilleux-la-Pape	Rhône
			Nantes	Loire-Atlantique
		Toulouse	Haute-Garonne	
		Verdun-Étain	Meuse	

Source : ministère de la défense.

b) La consommation des crédits

Si le rythme de signature est conforme aux prévisions, la consommation des crédits disponibles reste faible. Le tableau suivant présente l'état d'exécution des sommes dues au titre du fond d'accompagnement des restructurations de défense (FRED).

CONSOMMATION DES CRÉDITS FRED

(en millions d'euros)

		LFI	Exécution	Écart
2009	AE	51,50	15,93	- 35,57
	CP	6,00	4,11	- 1,89
2010	AE	48,74	16,34	- 32,40
	CP	14,43	3,89	- 10,54
2011 ⁽¹⁾	AE	65,20	50,17	- 15,03
	CP	38,40	23,42	- 14,98

(1) prévisions de consommation au 30 septembre.

Source : ministère de la défense.

Il convient de souligner que la signature du contrat ne conduit pas nécessairement à l'engagement des crédits et encore moins à leur paiement. Par ailleurs, nombre d'opérations ont été retardées, à l'exemple de Reims (*cf. supra*). Cette situation ne pose aucune difficulté, les crédits non consommés étant reportés sur les années suivantes. Le ministère considère que « *le potentiel total des subventions accordées dans [...] les contrats signés ou prévus [...] devrait s'élever à 150 millions d'euros pour un montant engagé de « seulement » 36 millions d'euros environ* », étant entendu que le différentiel est « *fermement contractualisé avec les territoires signataires des contrats* » ⁽¹⁾.

2. Les dispositifs fiscaux

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2008 ⁽²⁾ met en place des allègements fiscaux dès lors que le territoire concerné réunit trois critères cumulatifs :

- perte d'au moins 50 emplois du fait de la réorganisation de la défense ;
- conclusion d'un CRSD pour le territoire ;
- situation économique délicate appréciée au regard du taux de chômage, de la variation de population ou du rapport entre la perte d'emplois de défense et la population salariée du bassin.

L'application de ces critères explique que tous les territoires couverts par un CRSD ne bénéficient pas de mesures fiscales.

Pour les impôts locaux, le dispositif prend la forme soit d'un crédit d'impôt en matière de cotisation économique territoriale (CET) pour les entreprises créant et agrandissant leur établissement dans une zone de restructuration de défense, soit d'une exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les propriétaires d'immeubles affectés à l'activité de l'entreprise et situés dans une zone de restructuration de défense. L'application de

(1) Réponse écrite du secrétaire général pour l'administration du 22 décembre 2011.

(2) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

ces deux mesures est soumise au vote de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. La dépense fiscale relative au crédit d'impôt est estimée à un million d'euros ; celle relative à l'exonération de taxe foncière n'est ni recensée ni évaluée.

DEUXIÈME PARTIE : L'ENJEU DES RESSOURCES HUMAINES

I. — LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

A. L'AVANCEMENT DE LA DÉFLATION

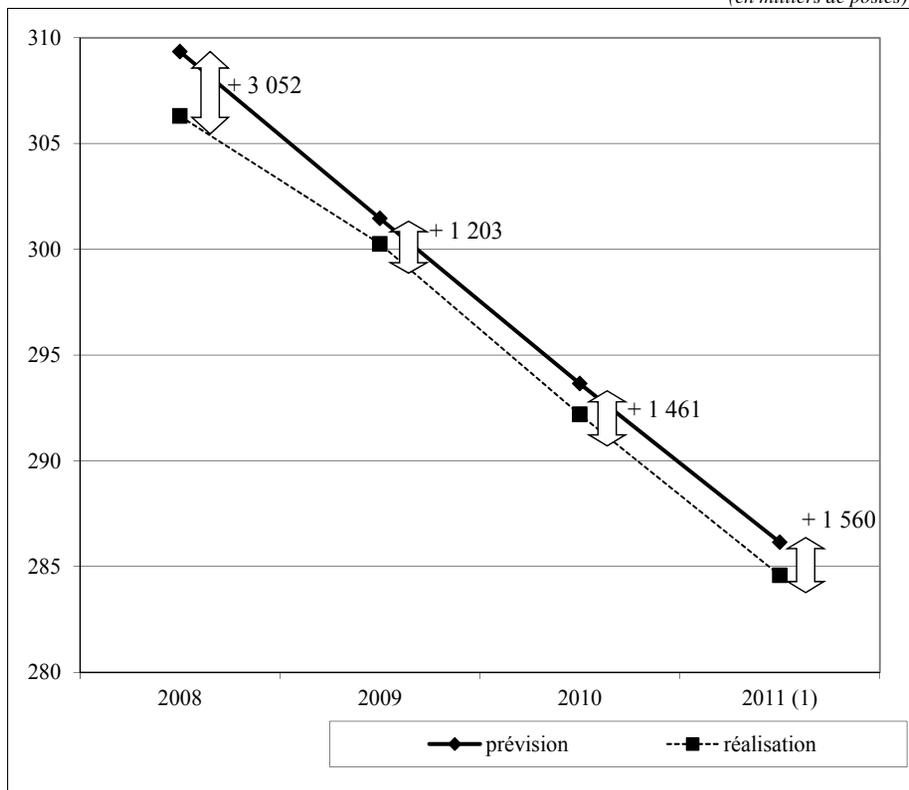
En anticipant la réforme, les services ont pris de l'avance sur la diminution des effectifs. Cet écart apparaît toutefois difficile à réduire compte tenu des mesures exogènes que le ministère doit intégrer.

1. Une surdéflation maîtrisée

Le tableau suivant présente l'avancement de la déflation des effectifs. L'avance prise en 2008 n'a pas été rattrapée : fin 2011, les effectifs sont inférieurs de 1 560 postes aux prévisions.

ÉVOLUTION DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS

(en milliers de postes)



(1) prévisions arrêtées au 30 septembre.

Source : ministère de la défense.

Les rapporteurs s'étaient précédemment inquiétés du risque de surdéflation, estimant qu'une anticipation excessive des objectifs terminaux de la réforme lui serait préjudiciable et constituerait un signal négatif pour les personnels. L'écart est essentiellement dû à un décalage originel, les services ayant commencé à réduire leurs effectifs avant même que les orientations de la loi de programmation ne soient publiées. Depuis 2009, l'écart reste globalement stable autour de 1 500 postes.

2. Des facteurs de rigidité

Il est difficile au ministère de respecter les objectifs de la LPM à la lettre car il lui faut piloter des mouvements annuels très conséquents, le ministère de la défense étant le premier recruteur public. Ainsi en 2010, 59 % de la déflation sont dus à un moindre niveau de recrutement alors que la prévision initiale était de 63 %. Les autres sources d'économies ont été revues à la baisse, les reclassements

dans les autres fonctions publiques ayant été moins nombreux que prévus avec 1 900 personnels reclassés pour un objectif de 2 100.

Les mesures d'incitation au départ ont montré leur efficacité, mais la mise en œuvre de la réforme des retraites a eu des conséquences sur les conditions de départ des militaires notamment. Cette modification a profondément modifié les hypothèses de travail et a rendu caduque l'estimation initiale de l'enveloppe budgétaire. Le ministère doit en effet prendre en compte l'allongement progressif de deux ans des limites d'âge des grades et des limites de durée de services, l'allongement progressif de deux ans des durées minimales de services nécessaires à la liquidation anticipée de la pension et la modification des conditions d'octroi du minimum garanti même si elle ne concerne qu'une partie de la population militaire.

Des dispositifs ont été mis en place pour limiter l'impact de cette réforme sur la programmation. L'indemnité proportionnelle de reconversion (IPR) permet par exemple de concilier réforme des retraites et aide à la reconversion des militaires non officiers. Les militaires qui vont demander une liquidation anticipée de leur retraite vont percevoir une pension moins importante que précédemment, ce qui ne devrait pas faciliter leur accès à une seconde carrière professionnelle. Or la reconversion est un élément déterminant de gestion des ressources humaines, notamment pour les jeunes engagés. L'IPR vient augmenter le montant de leur pension en tenant compte de la durée de leur engagement antérieur ⁽¹⁾.

B. PRÉSERVER LES COMPÉTENCES

1. La fidélisation des populations sensibles

L'ampleur de la réduction des effectifs a conduit chaque service à engager une réflexion de fond pour identifier les compétences et les savoir-faire les plus sensibles. Au-delà d'une approche globale, il importe de piloter cette manœuvre, spécialité par spécialité et de veiller à préserver le niveau de compétence du ministère. Les populations identifiées sont :

- pour la marine, les officiers et officiers marinières des domaines « maintenance aéronautique » et « exploitation nucléaire » ;
- pour l'armée de l'air, les sous-officiers du domaine des « opérations aériennes » et de leur environnement immédiat (contrôleurs de défense aérienne, instructeurs simulateur de combat, fusiliers-commandos, spécialistes en sécurité incendie, en acquisition et en exploitation du renseignement, en programmation des SIC opérationnels...) ;
- pour l'armée de terre, les engagés volontaires ;

(1) Le régime de l'IPR est fixé par le décret n° 2011-705 du 21 juin 2011 relatif à l'indemnité proportionnelle de reconversion.

- pour le service d'infrastructure de la défense, les conducteurs de travaux.

Afin d'assurer la fidélisation de ces populations sensibles, chaque gestionnaire organique décline à son niveau un ensemble de mesures ciblées allant d'une gestion personnalisée des parcours de carrière jusqu'à l'attribution ciblée de primes de fidélisation. Afin de bien prendre en compte l'aspect qualitatif et organisationnel des évolutions du ministère, la direction des ressources humaines du ministère pilote la gestion prévisionnelle des effectifs pour les emplois transverses sensibles.

2. Le repyramidage

Les mesures de rationalisation ont également conduit à un repyramidage des emplois. Les agents gagnant en responsabilités et en compétences, il apparaît légitime de les revaloriser en modifiant par exemple leur catégorie d'emploi. Le remplacement de deux militaires du rang par un sous-officier constitue effectivement une source d'économie mais modifie la répartition globale des emplois.

La mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense avait par exemple détaillé les mesures permettant de requalifier les techniciens supérieurs des études et fabrications (TSEF)⁽¹⁾. Ces mesures répondent parfaitement à la logique de la réforme, mais elles absorbent une partie des économies puisque la comparaison ne se fait plus à schéma d'emploi équivalent. Mécaniquement le repyramidage augmente le coût moyen des postes au ministère de la défense, ce qui peut être une source de tension vis-à-vis du ministère du budget.

Les rapporteurs se félicitent que cet enjeu soit clairement identifié et que le ministère ait constitué des équipes solides pour suivre ce point. Il est indispensable que la défense puisse disposer de données fiabilisées solides dans les discussions interministérielles. Il ne faudrait pas que la dotation budgétaire du ministère pâtisse de cette nécessaire et inévitable évolution.

C. LA CIVILIANISATION

Conformément aux recommandations de la RGPP, la réforme vise à modifier « *la répartition des ressources entre soutien et forces opérationnelles, les moyens humains étant aujourd'hui consacrés pour plus de 60 % au soutien et près de 40 % aux forces opérationnelles* »⁽²⁾. Au-delà la réforme vise également à mieux équilibrer la répartition des postes avec un objectif de 25 % de civils et de 75 % de militaires.

(1) Rapport d'information n° 3664 du 13 juillet 2011.

(2) Audition du 7 octobre 2008 de M. Hervé Morin, ministre de la défense, par la commission de la défense.

Le 1^{er} janvier 2011, le ministère comptait 23 % de civils et 77 % de militaires. Les personnels civils ont jusqu'à présent contribué proportionnellement plus à la réduction des effectifs que les militaires puisqu'ils représentent 28 % des suppressions. Cet écart s'explique par le déséquilibre initial entre les catégories qui est en cours de correction sous « *l'effet d'une politique volontariste de civilianisation du soutien* »⁽¹⁾.

Interrogé par les rapporteurs, le ministère indique que la civilianisation des emplois d'administration générale et de soutien passe essentiellement au travers de « *l'augmentation du nombre de postes ouverts aux personnels civils notamment pour les catégories A et B* » ainsi que par « *l'accompagnement à la mobilité et aux parcours professionnels* ».

Dans le premier cas, l'effort se concentre dans certains services : la direction du service national portera ainsi à la fin de l'année 2012 le taux de personnels civils à 75 %. Le bureau central des archives administratives militaires de Pau sera quant à lui intégralement civilianisé en 2013. Le service central du commissariat des armées a un objectif de 75 % de civilianisation d'ici à 2015. Dans le soutien, l'état-major des armées a présenté en juin 2011 un référentiel accordant une place plus importante aux civils avec un taux de civilianisation porté à 46 %. En 2012, les civils devraient bénéficier de 20 postes de direction supplémentaires malgré la suppression de 220 postes dans ce secteur au titre de la déflation des effectifs. Pour les groupements de soutien des bases de défense (GSBdeD), les référentiels prévoient un taux moyen de civilianisation de 42 %. En termes d'encadrement, 147 postes sont réservés à des catégories A et 1 062 à des catégories B parmi les 12 436 postes civils des GSBdeD.

M. François Cornut-Gentille se félicite de ces mesures et considère qu'elles doivent encore gagner en ampleur. Lors des visites en région, il a en effet constaté un certain déséquilibre, la plupart des postes de responsabilité étant occupés par des militaires ou par des militaires récemment devenus civils.

M. Bernard Cazeneuve considère à l'inverse que la place accordée aux personnels civils est très insuffisante. Il estime primordial de leur donner une place réelle dans la nouvelle organisation et de ne pas en faire les supplétifs des militaires. Au-delà de l'enjeu d'équité, c'est un facteur déterminant de l'adhésion et de la compréhension de la réforme par les personnels. Il note par exemple que les propositions formulées pour les techniciens supérieurs des études et fabrication (TSEF) sont bien en deçà des engagements initiaux.

Les syndicats ont attiré l'attention des rapporteurs sur ce point, considérant par exemple que la réorganisation des services de ressources humaines aboutit une remilitarisation des postes.

(1) Réponse écrite du directeur des ressources humaines du ministère de la défense du 26 septembre 2011.

L'accompagnement à la mobilité vise par ailleurs à faciliter l'accès de civils à des postes de responsabilité. Le ministère a par exemple proposé d'instaurer « *une durée de présence maximale pour les postes à responsabilité* » et de créer « *des périodes privilégiées de mobilité (PPM) permettant de mieux anticiper et coordonner les mobilités des personnels* »⁽¹⁾. Ces instruments doivent être utilisés avec prudence et bon sens car, mal utilisés, ils pourraient aggraver les mouvements et entretenir une sorte de fuite en avant. Il faut au contraire privilégier la transparence avec une gestion prévisionnelle des emplois claire et cohérente. La qualité des relations humaines existant au niveau local entre civils et militaires doit servir d'exemple au sein de l'ensemble du ministère et notamment au sein de la direction des ressources humaines.

II. — LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Pour aider les personnels dans leur mobilité ou pour les accompagner lors de leur départ, le ministère a mis en place un plan d'accompagnement des restructurations (PAR) doté de plus de 200 millions d'euros par an.

A. LES AIDES AU DÉPART ET À LA MOBILITÉ

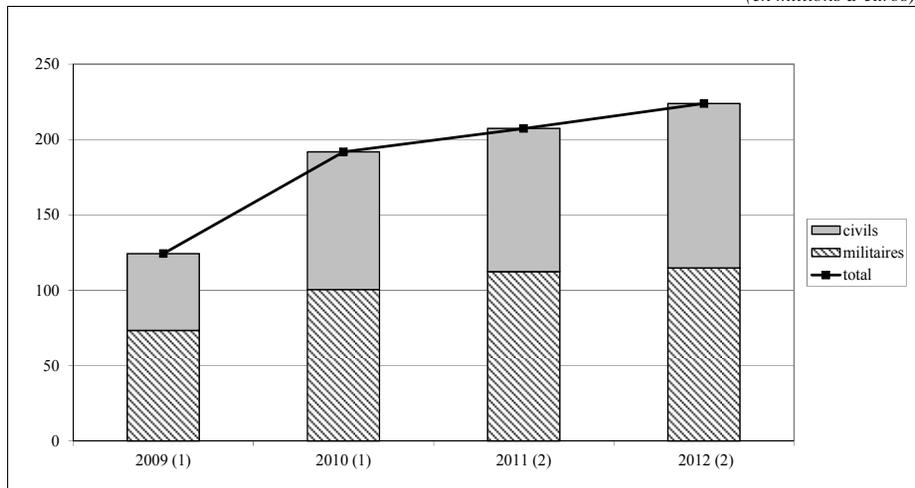
1. L'évolution globale des crédits

Depuis 2009, les crédits du PAR sont en constante augmentation. Comme le montre le graphique suivant, ils sont passés de 127 millions d'euros en 2009 à plus de 220 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012, y compris l'indemnisation du chômage des civils au titre du PAR.

(1) Ibid.

STRUCTURE DES CRÉDITS DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS (PAR)

(en millions d'euros)



(1) Crédits consommés.

(2) Prévisions inscrites en loi de finances initiale.

Source : RAP et PAP.

La part relative des crédits consacrés aux civils est également en hausse, atteignant 48,7 % du total en 2012 contre 41 % en 2009.

2. Les personnels civils

Pour piloter la manœuvre ressources humaines, le ministère doit faciliter les départs mais aussi veiller à ce que la mobilité interne se passe dans les meilleures conditions. En 2010, le ministère a ainsi traité 5 670 dossiers pour les personnels civils. Au 1^{er} août 2011, le reclassement concerne 6 366 agents civils selon le schéma suivant :

- 421 personnes ont quitté le ministère grâce à une indemnité de départ volontaire (IDV) ;
- 338 personnes ont quitté le ministère soit en partant à la retraite soit en démissionnant ;
- 241 personnes ont effectué une mobilité interministérielle étant précisé que les ministères de l'écologie et de l'intérieur ont accueilli à eux seuls respectivement 20 et 122 agents ;
- 5 366 personnes ont changé de poste au sein du ministère de la défense et 1 384 d'entre eux ont été indemnisés à ce titre.

Les crédits sont essentiellement dédiés aux IDV qui représentent 76 % du total, soit 79,8 millions d'euros en 2010. En 2011, la ressource disponible permet

de financer 746 IDV se décomposant en 686 IDV pour les ouvriers de l'État et 60 IDV pour les non-ouvriers. Les IDV pour les personnels de catégorie C sont en très nette hausse entre 2010 et 2011.

3. Les militaires

Le reclassement des personnels militaires est traditionnellement plus facile à la fois parce que l'obligation de mobilité est ancienne et parce que les armées ont mis en place des structures d'accompagnement à la reconversion depuis plusieurs années. Il est en revanche difficile d'atteindre les populations prioritaires, à savoir les sous-officiers en fin de carrière (adjudant-chef ou major) et les officiers supérieurs (lieutenant-colonel). À l'inverse, les armées ont des difficultés à fidéliser les militaires du rang au-delà de leur premier contrat. Or l'investissement dans leur formation initiale n'est pleinement efficace que si ces engagés vont au-delà d'un seul contrat.

Sur le plan financier, le ministère a dépensé 100,34 millions d'euros en 2010 au titre des pécules. En 2011, le niveau devrait être constant avec un coût total du plan d'accompagnement pour les restructurations (PAR) militaire, mesures annexes comprises, de 112 millions d'euros.

B. LE RECLASSEMENT DES PERSONNELS

Avant la mise en œuvre de la réforme, le ministère de la défense disposait d'un important service d'accompagnement social, notamment avec un réseau de 700 assistants sociaux. Depuis 2009, des structures spécifiques ont été créées pour prendre en charge les dossiers liés aux restructurations. L'instruction relative au plan d'accompagnement des restructurations en date du 28 juillet 2011 permet un accompagnement personnalisé et un suivi particulier de chaque agent restructuré.

Au niveau local, les antennes mobilité reclassement (AMR) créées dans chaque établissement restructuré d'au moins dix agents civils ont pour mission d'accompagner individuellement les agents civils dans le cadre de leur reclassement au sein du ministère, voire de la fonction publique ou dans le cadre de leur départ vers le secteur privé. Ces instances sont composées de responsables RH, de responsables formation et d'assistants du service social.

Au niveau régional, les commissions régionales de mobilité reclassement (CRMR) intégrées aux centres ministériels de gestion et pilotées par leur directeur adjoint, suppléent les AMR le cas échéant, et les aident dans l'accomplissement de leur mission.

Au 1^{er} août 2011, 348 antennes mobilité reclassement (AMR) sont actives. Chaque établissement restructuré bénéficie de cette structure dès lors que plus de dix personnels sont concernés. Au niveau régional, les cellules régionales de mobilité reclassement (CRMR) soutiennent l'action des AMR et animent le dialogue social. Il existe huit CRMR permanentes. Par ailleurs, le réseau des

« médiateurs mobilité » rattaché à la mission d'accompagnement des réorganisations (MAR) et composé de huit officiers généraux en deuxième section a pour mission de veiller aux conditions d'application du dispositif d'accompagnement du personnel civil au niveau de sa zone géographique de compétence, de faciliter la mobilité des agents civils au sein et hors du ministère de la défense et d'accompagner chaque agent qui rencontre des difficultés particulières dans le cadre de la procédure de reclassement.

Au niveau central et rattachée à la DRHMD, la MAR intervient également pour permettre le reclassement des agents les plus fragiles. L'objectif est de faciliter la reconversion de chaque personnel en lui donnant plusieurs possibilités de reclassement au sein ou hors du ministère de la défense.

Dès que l'agent dont le poste est supprimé est reclassé, une convention de mobilité est rédigée. Elle indique :

- une période de « pré-mutation » de l'agent (limitée à un mois par poste dans la limite de deux mois). L'agent a un droit au retour pendant cette période où il est en frais de mission ;
- le droit aux indemnités de mobilité (l'agent en bénéficie en cas de mutation à plus de 20 kilomètres ou en cas changement de résidence familiale en lien avec les restructurations) ;
- l'indication de sa rémunération.

Chaque agent se voit proposer au moins trois postes. S'il les refuse, le ministère peut imposer d'office la mutation dans l'intérêt du service. Cette mesure est notamment appliquée lorsque la résidence de l'agent est à moins de 20 kilomètres du poste proposé. Il peut sinon placer l'agent en réorientation professionnelle conformément au décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 ⁽¹⁾, notamment dans le cas où aucun poste n'a pu lui être proposé à proximité de sa résidence familiale.

Pour les agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée ou les ouvriers de l'État, s'ils persistent dans leur refus, leur situation est réglée conformément aux dispositions prévues par leur contrat et par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, pour un agent non titulaire de droit public, et par le décret du 20 mai 1953 ⁽²⁾, pour un ouvrier de l'État.

En complément du plan d'accompagnement des restructurations qui place l'agent et sa famille au centre des préoccupations de l'administration, un guide de prévention des risques psychosociaux vient d'être diffusé. Un projet d'accord-cadre est par ailleurs en cours de négociation avec les partenaires

(1) Décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'État.

(2) Décret n° 53-483 du 20 mai 1953 modifié relatif au licenciement des ouvriers de la défense.

sociaux. Il s'articule autour de cinq axes relatifs à la formation des agents, à la prévention des risques psychosociaux, à l'accompagnement des agents et de leur famille, à la sensibilisation du personnel et des partenaires sociaux et au suivi des actions conduites.

Une attention particulière doit être apportée aux dossiers des personnels polyrestructurés. Ils ont déjà subi des changements conséquents dans le cadre de restructurations antérieures, notamment dans les services industriels. Ils ne doivent pas voir leurs conditions de vie changer de nouveau de façon radicale, sauf à ce qu'ils soient demandeurs de ce changement. En tout état de cause, l'accompagnement de cette catégorie doit être particulièrement développé.

III. — LE PILOTAGE ET LA GESTION DE LA MANŒUVRE HUMAINE

Les rapporteurs ont souhaité dresser un bilan de la concertation et du dialogue social pour ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme. Ils ont également étudié l'impact de la réorganisation de la direction des ressources humaines et de la création de nouvelles structures de gestion.

A. LES NOUVELLES STRUCTURES DE GESTION

Parallèlement à la réduction globale des effectifs, le ministère a profondément modernisé l'organisation de son réseau de gestion des ressources humaines. Après la création de centres ministériels de gestion, il a engagé une refonte des structures centrales de la direction des ressources humaines du ministère.

1. Les centres ministériels de gestion

Dans le cadre de la professionnalisation de la fonction ressources humaines, le ministère a mis en place en mars 2010 un réseau de gestion déconcentrée des ressources humaines civiles avec sept centres ministériels de gestion (CMG) situés à Bordeaux, Brest, Lyon, Metz, Rennes, Saint-Germain-en-Laye et Toulon auxquels s'ajoute le service parisien soutien de l'administration centrale (SPAC), chargé de la gestion du personnel d'administration centrale.

L'objectif est de renforcer l'efficacité de la chaîne RH civile, de réduire le nombre de délégués des pouvoirs du ministre, de distinguer les fonctions managériales (avancement, notation, sanctions...) relevant des employeurs et les fonctions gestionnaires regroupées au sein de structures dédiées.

Les CMG réalisent les actes et processus de gestion présentant une technicité particulière ou comportant un enjeu de sécurité juridique. Il n'est pas possible de confier ces dossiers aux niveaux locaux car ils ne disposent pas des ressources suffisantes pour les traiter. Les GSBdeD apportent en effet un soutien

de proximité aux établissements de leur périmètre géographique mais renvoient les cas difficiles aux CMG.

La création des CMG nécessite une modification du décret n° 2000-1048 du 24 octobre 2000 autorisant le ministre de la défense à déléguer certains de ses pouvoirs en matière d'administration et de gestion du personnel civil des services déconcentrés. Un projet de décret, qui a recueilli l'aval du Conseil d'État et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique a été soumis à la signature du ministre. Il définit les actes retenus en administration centrale et désigne les autorités pouvant recevoir une délégation de pouvoirs du ministre en matière d'administration et de gestion du personnel civil.

Le projet de décret cherche à consolider le dispositif mis en place par les arrêtés du 2 mars 2010 et à accroître la déconcentration de la gestion du personnel civil. Il donne aux commissions administratives paritaires locales (CAPL) des compétences propres, et non plus seulement des compétences de préparation comme c'est le cas actuellement. Les nouvelles CAPL issues des élections de fin d'année pourront ainsi être saisies pour les questions relatives à la gestion des corps de catégories B et C. L'administration centrale pourra dès lors se recentrer sur ses missions de pilotage.

Enfin, dans le cadre de la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP), les centres ministériels de gestion deviendront opérateurs de paye, ce qui permettra un rapprochement des fonctions gestion administrative et paye. Un premier déploiement de la paye dans les CMG est prévu à Bordeaux dès 2012.

2. La réorganisation de la direction des ressources humaines

Dans le cadre des décrets fixant les attributions du ministre de la défense et de ses principaux subordonnés, la DRH-MD est chargée de la synthèse et de la définition de la politique des ressources humaines du ministère. Elle assure également l'expertise ressources humaines dans le domaine réglementaire. Elle a, en outre, « *contribué à la clarification des rôles entre régulateurs et opérateurs par la mise en place de centres de services partagés (CSP)* ».

La réforme proposée en 2011 achève les transformations engagées depuis 2009. Elle porte essentiellement sur les trois points suivants :

- « *regrouper l'expertise réglementaire dans un seul service afin d'unifier et de faciliter l'insertion des règles statutaires et indemnitaires dans le système d'information pour les ressources humaines (SIRH) ministériel unique ;*
- *renforcer la capacité de formalisation de la politique RH ministérielle et donc d'émission de directives ministérielles dans le domaine RH (formation, avancement...)* ;

- *mettre en place un opérateur pour la gestion des personnels civils composé des centres ministériels de gestion, du centre expert des ressources humaines civiles pour la paie et du centre de formation de la défense et doté d'un conseil de gestion »⁽¹⁾.*

La réforme du service des ressources humaines civiles a pour objectif de prendre en compte la déconcentration de la gestion du personnel civil et la création en 2010 des CMG organismes extérieurs de la DRH-MD. Le service de gestion du personnel civil chargé d'animer le réseau est composé dans sa partie centrale d'une structure comportant trois départements :

- *« un département pilotage et dialogue de gestion en charge des dossiers à caractère transverse de la gestion du personnel civil, du suivi et du pilotage de l'activité des CMG,*
- *un département gestion ministérielle assurant l'harmonisation et la mise en place des processus de gestion administrative ainsi que la gestion des corps spécifiques à gestion centralisée,*
- *un département constituant le niveau de pilotage des actions liées au parcours professionnel des personnels civils dans ses dimensions recrutement, formation, mobilité de carrière et compétences »⁽²⁾.*

Une mission chargée de la mise en place de la préliquidation de la paye dans les CMG ainsi qu'un bureau en charge du fonctionnement et des moyens des CMG complètent le dispositif du service central de gestion du personnel civil.

Avec la réorganisation du service en charge de la gestion du personnel civil, les effectifs de la partie centrale vont passer de 150 en 2011 à 92 personnes en 2014. Les CMG dont les effectifs sont fixés à 757 personnes au 31 décembre 2012 sont également soumis à une réduction et devraient passer en 2014 à 670 agents selon le ratio entre gérants et gérés établi à 1,2.

B. LES NOUVELLES INSTANCES DE CONCERTATION

Les rapporteurs ont souhaité dresser un bilan de la concertation au sein du ministère. Leur attention a été également attirée sur les conséquences de la réforme sur les instances de prévention.

1. L'état général du dialogue social

En ce qui concerne le dialogue social, les auditions des rapporteurs font apparaître un décalage entre le niveau central et les échelons déconcentrés. Les centrales syndicales ont souligné qu'il leur était souvent difficile d'accéder à

(1) Réponse écrite du secrétaire général pour l'administration du 22 décembre 2011.

(2) Ibid.

l'information et se sont inquiétées des tensions existant entre civils et militaires. Elles ont également attiré l'attention des rapporteurs sur l'affaiblissement de la chaîne sociale qui voit ses ressources baisser de 16 %. Globalement, les syndicats ont le sentiment de dialoguer avec des acteurs qui n'ont pas de pouvoir de décision. Ils ont souvent l'impression d'une approche principalement comptable qui laisse de côté les enjeux humains. Ils ont enfin indiqué que les systèmes de prévention des risques étaient arrivés à un seuil critique : la création des nouvelles structures, notamment des BdeD, ne s'est pas accompagnée d'une modernisation des instances de prévention. Les syndicats ont d'ailleurs refusé de siéger à la commission centrale de prévention tant que ces points ne seront pas améliorés.

Si le ministère souligne la spécificité du dialogue social au sein de la défense, il considère que les échanges sont riches et qu'il n'existe pas aujourd'hui de tension particulière. Il reconnaît toutefois que la direction des ressources humaines a reçu un nombre important de pétitions sur les décrets salariaux des ouvriers de l'État.

Les difficultés de concertation au niveau national s'expliquent en partie par la mise en place du nouveau dispositif interministériel des accords de Bercy. Le ministère a dû adapter ses instances tout en poursuivant la réforme engagée, ce qui a pu générer des incompréhensions ou des inquiétudes. Les nouvelles instances de dialogue social seront calquées sur l'organisation territoriale du ministère, à savoir :

- des comités techniques de proximité auprès de chaque BdeD ;
- des comités techniques auprès des centres ministériels de gestion ;
- des comités techniques de réseau (CTR) au niveau d'une chaîne d'emploi (armée notamment).

Le ministère souligne par ailleurs que « *ce dialogue formalisé dans les instances de concertation s'accompagne de rencontres bilatérales au plus haut niveau* »⁽¹⁾. Le ministre reçoit en moyenne les syndicats deux fois par an. Les centrales sont par ailleurs fréquemment reçues par le secrétaire général pour l'administration et par le directeur des ressources humaines du ministère.

2. Les instances de prévention

Les accords de Bercy du 2 juin 2008 visent à refonder les règles du dialogue social et l'accord « Santé et sécurité au travail » (SST) du 20 novembre 2009 est destiné à améliorer la prévention dans la fonction publique. La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010⁽²⁾ et le décret spécifique à la prévention au sein du

(1) Réponse écrite du directeur des ressources humaines du ministère de la défense du 26 septembre 2011.

(2) Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

ministère de la défense ⁽¹⁾ ont donné une portée juridique globale aux accords et le ministère a dû adapter ses structures en conséquence. Les nouveaux textes lient fortement les comités techniques compétents en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (HSCT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Les travaux conduits par le ministère en lien avec la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) ont abouti au schéma suivant :

- un CHSCT ministériel dénommé commission centrale de prévention (CCP) ;
- un CHSCT d'administration centrale ;
- entre un et dix CHSCT de réseau ;
- 56 CHSCT de base de défense (métropole et outre-mer) ;
- 299 CHCST locaux.

Il convient d'ajouter à cette liste des CHSCT spéciaux qui peuvent par exemple être liés à des élections particulières. De même ne sont pas incluses dans cette liste les instances de concertation mises en place à l'étranger. Au total, environ 400 CHSCT devront donc être constitués.

(1) L'article 28 du décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 portant modification du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique prévoit le maintien d'un régime spécifique pour le ministère de la défense. Le décret n° 85-755 du 19 juillet 1985 relatif à l'hygiène, à la sécurité du travail et à la prévention au ministère de la défense n'a toutefois pas encore été modifié en conséquence.

TROISIÈME PARTIE : LA RÉFORME DU SOUTIEN ET LES EXTERNALISATIONS

I. — LES BASES DE DÉFENSE ET LA RÉORGANISATION DU SOUTIEN

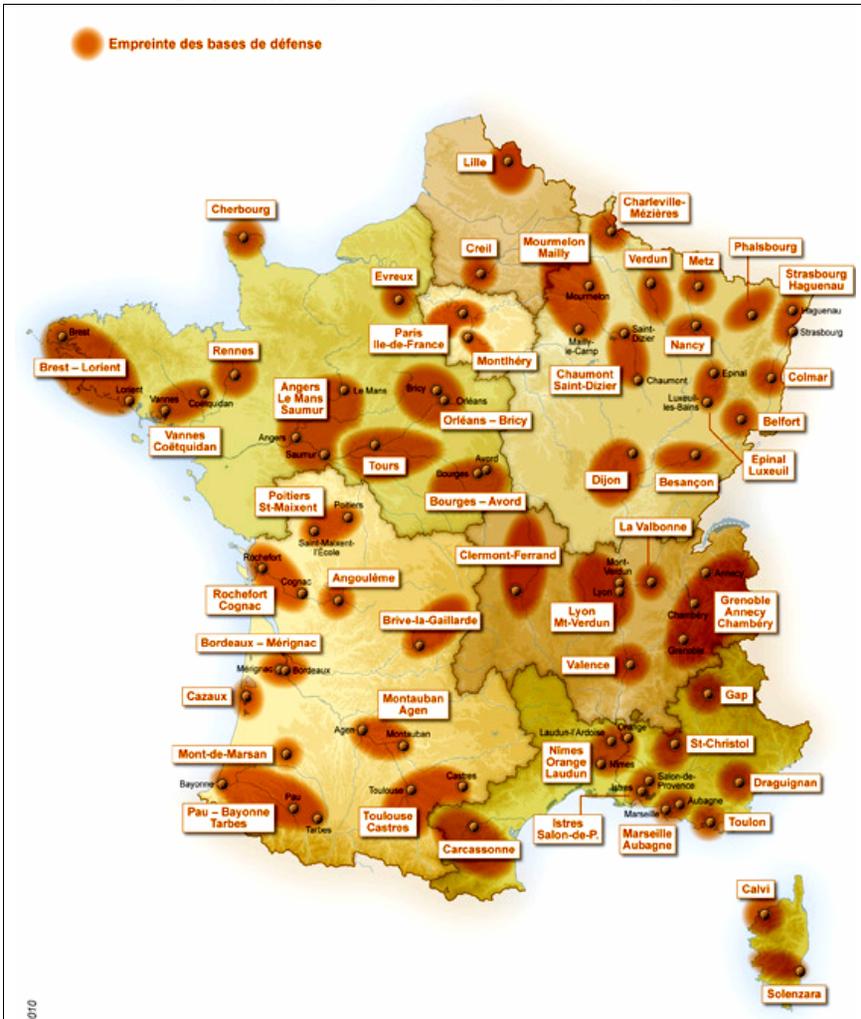
A. LES BASES DE DÉFENSE ET LA RÉFORME DU SOUTIEN

1. La finalisation de la carte des bases de défense

Après une expérimentation en 2009 et la mise en place de structures pilotes en 2010, le système des BdeD a été généralisé au 1^{er} janvier 2011. Le cadre initial a été ajusté : le critère de proximité géographique a été assoupli de façon à tenir des spécificités régionales et locales. Il est en effet apparu qu'une taille minimale était nécessaire pour que la mutualisation porte ses fruits. À l'inverse, la structure ne doit pas être trop lourde car elle perdrait de la souplesse et de la réactivité. La taille optimale d'une BdeD semble avoisiner les 3 000 personnels.

La carte ci-après présente l'implantation finale des 51 BdeD métropolitaines, étant entendu que s'y ajoutent 10 bases outre-mer.

IMPLANTATION DES BASES DE DÉFENSE EN MÉTROPOLE



Source : www.defense.gouv.fr.

2. La répartition des compétences

La nouvelle organisation du soutien par les bases de défense a été généralisée au début de l'année 2011. Les nouvelles structures s'intègrent désormais à la chaîne interarmées du soutien placée sous l'autorité du commandant interarmées des soutiens (COMIAS) qui peut s'appuyer sur le centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS).

Le CPCS est opérationnel depuis septembre 2010. Il lui appartient notamment de préparer les budgets des BdeD et d'arbitrer les problèmes de

périmètre. Il assure également le soutien des unités projetées en prélevant les personnels dans les BdeD. Au niveau régional, les états-majors de soutien prennent le relais et soutiennent l'action des BdeD. Cet échelon était nécessaire, le pilotage des 30 000 personnels des GSBdeD ne pouvant pas être assuré de façon centrale. De plus, il fallait assurer la transition avec la réduction drastique des effectifs des régions Terre. Ces cinq états-majors (Paris, Rennes, Bordeaux, Metz et Lyon) sont colocalisés avec des centres de services partagés, c'est-à-dire des plateformes d'expertise à la disposition des BdeD. Il s'agit des établissements du service d'infrastructure (ESID), des plateformes achats-finances (PFAF) et des centres ministériels de gestion (CMG) en charge du suivi et de l'administration des personnels civils.

Le corpus juridique définissant les prérogatives et les responsabilités de chacun des acteurs est en voie de finalisation et devrait être opérationnel dans le courant du premier semestre 2012.

3. La réforme des services transverses de soutien

Parallèlement à la création des bases de défense et à la réorganisation du soutien au niveau local, le ministère a engagé une rationalisation des fonctions transversales. Pour le service de santé, cela se traduit principalement par la création d'un centre médical unique par BdeD et par le regroupement des formations initiales au sein de l'école de Lyon. La réforme du service infrastructures de la défense (SID) se poursuit. Il sera organisé avec des plateformes zonales des unités de soutien dans les BdeD. Cette nouvelle organisation s'accompagnera d'un recours accru à la maîtrise d'œuvre externe avec une réduction des capacités d'entretien en régie.

Les services d'administration générale sont également en train d'être rationalisés. Le service du commissariat des armées (SCA) a remplacé les commissariats d'armée et sa montée en puissance s'est achevée l'été dernier. Il doit encore piloter la création d'un corps unique d'administrateur militaire avec la mise en place d'une école de formation à Salon de Provence en 2013. Pour la fonction financière, le projet ARAMIS va renforcer la capacité d'analyse et de programmation du ministère. Il vise notamment à généraliser la comptabilité analytique et les logiques de contrôles internes comptables et budgétaires. Dans ce cadre, l'autonomisation du calcul de solde devrait permettre de rallier l'opérateur national de paye (ONP) d'ici à 2016. Le ministère considère que la gestion des soldes de l'armée de terre depuis la fin du mois d'octobre 2011 s'est « *correctement déroulée* ». Les retours dont disposent les rapporteurs font au contraire état de difficultés très importantes et de retards plus préjudiciables s'agissant de la rémunération des personnels. Le système Louvois n'a pas réussi à remplir 100 % des objectifs qui lui étaient assignés. Si sur un plan macroéconomique la transition apparaît convenable vu la complexité du logiciel, elle est insupportable pour les personnels qui n'ont pas été payés à temps. Les difficultés liées à la mise en place de Chorus ne sauraient se reproduire avec ce

nouveau système. Les rapporteurs avaient déjà estimé dangereux de reporter excessivement le paiement des entreprises ; ce serait pire pour les rémunérations des personnels.

B. L'ENJEU DES SYSTÈMES D'INFORMATION

1. L'architecture globale des systèmes d'information

La création des bases de défense et la dématérialisation croissante des processus renforcent le besoin de systèmes d'information modernes et adaptés aux nouveaux besoins. L'interarmisation doit également être mieux prise en compte avec le regroupement dans un seul système des outils propres à chaque service ou chaque armée. Cette évolution propre au ministère de la défense intervient en même temps que la refonte des systèmes interministériels d'information.

a) Au sein du ministère de la défense

Pour la défense, les réseaux de transmission, les terminaux et les méthodes d'exploitation actuellement en service sont encore marqués par la logique de la guerre froide. En remplaçant le système Socrate par le système Descartes, le ministère améliore la résilience des infrastructures, se concentre sur les sites prioritaires avec un renforcement de la sécurité et une augmentation du débit. L'hébergement fait également l'objet d'une modernisation avec le programme INCA. De même, la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) de la défense travaille pour réduire le nombre d'applications utilisées. Pour la messagerie, le ministère utilisait par exemple 19 messageries et 45 annuaires différents ; aujourd'hui tout est regroupé sur un système commun. Au total, les 900 applications existantes devraient être ramenées à 400 en 2014 avec un objectif final de 200 à 250.

La sécurité reste une préoccupation majeure des responsables du ministère. S'il faut utiliser les technologies offertes par le marché, il n'est pas question de dépendre d'un opérateur privé car les services perdraient le contrôle direct de cet outil stratégique. La défense conserve donc des personnels spécialisés à même de faire fonctionner, d'entretenir et de faire évoluer les SIC. Ce pôle représente une dépense annuelle de l'ordre de 3 milliards d'euros dont 1,5 milliard de dépenses de personnel et un milliard d'euros pour les systèmes opérationnels et les terminaux tactiques.

b) La coopération interministérielle

Le lancement du réseau interministériel sécurisé pose une difficulté : la défense doit-elle développer un système totalement autonome ou doit-elle s'intégrer à un réseau de transport national, étant entendu que ce projet n'est encore qu'à un stade préparatoire ?

Lors du conseil ministériel des SIC de décembre 2011, le ministre de la défense a indiqué que le ministère rejoindra le réseau interministériel de l'État (RIE) au plus tôt pour la fonction « transport » d'usage général, le calendrier et les modalités de cette migration devant garantir les besoins de la préparation et de la mise en œuvre des forces. Ce calendrier sera affiné au cours de l'année 2012 en fonction de l'avancement du projet RIE. Les mesures contractuelles et techniques sont en cours d'intégration dans le programme Descartes SCU, aujourd'hui au stade d'orientation. Pour le service de transport très résilient, répondant aux contrats opérationnels de la défense, le ministère poursuit le programme Descartes SCR sur un périmètre réduit à une centaine de sites.

La convergence interministérielle reste toutefois difficile faute d'un opérateur interministériel identifié. La création en février 2011 de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) rattachée au secrétaire général du Gouvernement (SGG) est un progrès. La DISIC ne dispose cependant pas de l'expertise nécessaire et doit pouvoir s'appuyer sur les ministères principalement concernés par ces problématiques. Aujourd'hui les ministères de l'intérieur, de l'économie et de la défense emploient respectivement 5 000, 4 000 et 13 000 personnes pour leur SIC. Il serait sans doute utile de faciliter les échanges entre ces services et de confier à l'un d'entre eux le rôle de chef de file technique, sous l'autorité de la DISIC. Les rapporteurs considèrent que les services de la défense sont actuellement les plus à même de porter un tel projet et surtout de veiller aux exigences spécifiques de sécurité qui s'y attachent.

2. Les structures du ministère de la défense

Sur le plan de l'organisation, la défense dispose de deux services spécialisés : la DGSIC pour la définition générale et la coordination de la politique relative aux SIC et la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) en tant qu'opérateur. La DIRISI fournit l'ensemble des services ordinaires, qu'il s'agisse des applications, du trafic, de l'intranet ou de l'extranet... Cette fonction suppose la gestion de plus d'un million d'adresses IP et d'un trafic mensuel de 20 terraoctets.

Pour assurer une sécurité optimale, la DIRISI est en relation étroite avec les armées et les utilisateurs opérationnels. Outre les systèmes ordinaires, elle est en effet également responsable des moyens de communication sur et avec les théâtres d'opérations. Pour ce faire, les exigences de réactivité et de sécurité sont maximales ; les SIC ne sont pas seulement un vecteur d'information, ils sont également un outil d'aide à la décision et font partie des outils de commandement.

Placée auprès du chef d'état-major des armées, la DIRISI a été créée en décembre 2003 avec une montée en puissance progressive : en 2005, les neuf organismes interarmées de télécommunications installés en outre-mer et à l'étranger intègrent la DIRISI. En 2006, la direction centrale des télécommunications et de l'informatique de l'armée de terre (DCTEI) a fusionné avec la DIRISI, renforcée des participations de la marine, de l'armée de l'air, du

SGA et de la DGA. Depuis cette date, la DIRISI est également chargée du soutien et de la mise en œuvre des SIC de l'OPEX Épervier. Enfin l'armée de l'air a intégré ses SIC à la DIRISI en 2007 et la marine en 2008. L'organisation a été complètement remaniée à l'automne 2011 avec un objectif de réduction de 2 680 postes d'ici à 2015. À cette date, la DIRISI devrait compter environ 8 000 personnels. La part des civils dans la structure devrait passer de 31 % aujourd'hui à 45 % à terme. Ce ratio ne reflète cependant pas des différences fortes entre les spécialités.

Rattachée directement au ministre de la défense, la DGSIC est un organisme civil qui prend en charge le pilotage central des SIC de la défense. Elle a pour rôle de « *définir une politique commune à l'ensemble des SIC pour conduire une véritable démarche d'optimisation de l'activité et des moyens* »⁽¹⁾.

Le pilotage des SIC apparaît donc satisfaisant avec des structures techniquement compétentes et positionnées au bon niveau de responsabilité. Le changement culturel induit par la réforme et par la mutualisation des SIC reste difficile. Il est par exemple frappant de constater les difficultés à constituer un système d'information unique pour la gestion des ressources humaines. Si la convergence des métiers est clairement engagée, elle n'a réussi à rapprocher que la moitié des processus. Pour progresser, il conviendrait de distinguer les applications des données. Cette séparation permettrait de faire facilement évoluer les logiciels sans avoir de problème de migration comme cela a été le cas lors du lancement de Chorus. Les services avaient en effet dû ressaisir manuellement la quasi-totalité des données antérieures. En d'autres termes, l'expression de la demande ne se fait plus en termes de systèmes d'information mais de service à rendre.

II. — LES EXTERNALISATIONS

En avril 2010, les rapporteurs avaient dressé un bilan des externalisations déjà engagées et s'étaient interrogés sur la pertinence d'intégrer ces opérations à la réforme en tant que telle. M. Bernard Cazeneuve avait marqué sa nette opposition au fait de confier à des prestataires privés des missions qui relèvent du domaine régalié. M. François Cornut-Gentile n'avait pas marqué d'opposition de principe mais soulignait que ces opérations doivent répondre à de réelles nécessités opérationnelles et générer des économies de long terme. Les rapporteurs s'étaient également intéressés au régime de mise à disposition des personnels. Ils ont demandé au ministère d'actualiser les données et d'indiquer comment ces projets s'articulent avec la nouvelle phase de la réforme.

(1) Site internet du ministère de la défense : www.defense.gouv.fr

A. LE BILAN DES EXTERNALISATIONS DÉJÀ ENGAGÉES

1. Les externalisations en cours

a) *Les sept projets engagés*

Exception faite des contrats de partenariat ou des partenariats public-privé, le ministère est engagé dans sept opérations d'externalisations.

L'externalisation du soutien de la flotte d'Epsilon de la base aérienne de Cognac est pilotée par l'état-major de l'armée de l'air en liaison avec la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère (SIMMAD). Un contrat de dix ans a été notifié à EADS Services le 19 avril 2009. Le prestataire s'engage à assurer la maintenance de la flotte et à mettre à disposition une flotte complémentaire d'avions-école. Les gains attendus par le ministère sont de 35 % par rapport au système antérieur. 219 militaires ont été touchés par cette mesure et 24 % d'entre eux ont été embauchés par le prestataire, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée ou d'un détachement.

Le 11 décembre 2006, la défense a notifié à General Electric un contrat de sept ans et sept mois pour l'acquisition, le financement, la gestion et la maintenance du parc de véhicules légers de la gamme commerciale, soit 20 120 véhicules. Cette mesure a permis de supprimer environ 800 équivalents temps plein générant une économie annuelle de 19 millions d'euros, soit un gain d'environ 22 % par rapport à la régie.

Ne pouvant pas satisfaire la totalité des besoins en transport aérien stratégique avec ses avions patrimoniaux, les armées recourent depuis de nombreuses années à des marchés d'affrètement aérien. Le marché SALIS passé entre l'agence de l'OTAN (NAMSA) et la société Rusan SALIS GmbH le 23 janvier 2006 a été signé par 18 pays. Au titre du contrat, ils peuvent utiliser les capacités de transport aérien d'une flotte qui peut aller jusqu'à six Antonov 124. Récemment les armées françaises ont passé un marché complémentaire d'affrètement aérien avec la société ICS. En outre, la direction générale de l'armement a notifié le 22 juillet 2005 un marché d'une durée de neuf ans ⁽¹⁾ pour la location de deux avions de type A340 auprès du groupement TAP/Ingepar qui est également chargé de leur soutien.

La flotte d'avions ravitailleurs actuellement en service fait également l'objet de contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO) où leur soutien des niveaux techniques d'intervention 2 et 3 est externalisé.

L'expérimentation de l'externalisation des fonctions d'accueil, de filtrage, de contrôle d'accès et de surveillance a commencé avec la passation fin 2009 de marchés pour cinq bases aériennes (Dijon, Rochefort, Balard, Salon de Provence

(1) Le contrat comprend une tranche ferme de cinq ans et deux tranches conditionnelles de deux ans chacune.

et Ambérieu-en-Bugey). Les retours d'expérience sont actuellement analysés. Ils permettront d'orienter les choix sur les prochaines externalisations envisageables. Une étude sur le coût associé à une tranche de 10 bases supplémentaires est actuellement en cours, pour permettre une prise de décision à l'été 2012. Les rapporteurs constatent que l'externalisation de cette fonction pour l'îlot Saint-Germain n'a pas donné satisfaction puisque le ministère a repris cette mission en interne. Plus globalement, les rapporteurs s'interrogent sur la pertinence d'une telle mesure, surtout lorsqu'il s'agit de sites sensibles. Pour les sites nucléaires, il doit par exemple être totalement exclu d'externaliser cette fonction de surveillance et de sécurité du site. Les difficultés rencontrées sur le site de Cherbourg lorsque cette mission a été confiée à un prestataire privé invitent à une prudence maximale et font clairement apparaître les risques d'une telle opération.

La base aérienne de Creil expérimente depuis août 2011 l'externalisation de plusieurs services. Le groupement constitué par Veolia et DCNS est chargé d'assurer des prestations jusqu'alors confiées à des services distincts. Le ministère tient à s'assurer que cette logique permet de dégager des économies par rapport à une procédure plus classique d'allotissement. Les fonctions concernées sont principalement les suivantes : transport des personnes ; restauration, service général et courrier général ; nettoyage, déchets, espaces verts ; blanchisserie ; entretien, maintenance des photocopieurs. Au total, sont concernés 144 militaires (21 sous-officiers et 123 militaires du rang) et 16 personnels civils (7 ouvriers de l'État, 6 fonctionnaires et 3 contractuels). Les gains attendus en régime stabilisé sont de l'ordre de 16 %.

L'externalisation de la restauration de l'hôtellerie et des loisirs (RHL) comprend une phase d'expérimentation dite RHL-1 qui porte sur huit sites pour une activité de près de deux millions de repas par an. Cette première étape concerne 356 personnels dont 152 civils de la défense. Son périmètre recouvre principalement la fonction restauration (11 restaurants et 300 personnels de soutien) et à titre secondaire les fonctions hôtellerie et loisirs (55 personnels concernés). Elle a donné lieu à la notification d'un marché alloti le 21 décembre 2010 pour une entrée en vigueur à compter du 10 janvier 2011. Les gains annuels attendus sont de 18 % par rapport au mode de fonctionnement en régie. Comme les syndicats l'avaient demandé, une comparaison a été établie entre ce système et un fonctionnement en régie rationalisée.

b) Le transfert des personnels

L'article 43 de la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique permet que des agents du ministère de la défense soient mis à disposition d'organismes de droit privé lorsqu'ils se voient confier une activité du ministère. Cette disposition a fait l'objet du décret d'application n° 2010-1109 du 21 septembre 2010⁽¹⁾ et de plusieurs projets de conventions

(1) Décret n° 2010-1109 du 21 septembre 2010 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

d'application (convention financière, convention pour les personnels civils, convention pour les personnels militaires).

En 2011, 55 agents militaires et civils, soit 15 % des effectifs concernés, ont bénéficié de la mesure dans le cadre de l'externalisation de la restauration sur huit sites (projet RHL-1).

M. Bernard Cazeneuve s'inquiète du risque social que porte en germe cette disposition et demande un niveau de garantie renforcé pour les personnels. Il considère que les externalisations ne doivent pas constituer une manoeuvre RH déguisée, destinée à atteindre les objectifs de suppression de postes fixés par la RGPP.

2. Le bilan de la régie rationalisée

À la demande des syndicats, le ministère a décidé de mener une expérimentation appelée RHL-RR combinant rationalisation et civilianisation des fonctions de restauration et loisirs sur cinq organismes (base pétrolière interarmées de Chalon-sur-Saône, base aérienne de Rochefort, écoles militaires de Bourges, écoles de Coëtquidan et base aéronavale de Hyères).

Sur le plan méthodologique, la mission « partenariats public-privé » du ministère, en charge de mener les évaluations préalables des projets d'externalisations ou de PPP, réalise systématiquement les comparaisons. Les coûts associés au mode de gestion en régie rationalisée sont déterminés à partir des gains en ETP établis sur la base d'une revue complète des processus de réalisation et du recensement des leviers de rationalisation réalisé par « parangonnage » avec les bonnes pratiques du secteur privé.

Avec un volume d'activité de 2,3 millions de repas par an et un effectif de 439 équivalents temps plein (ETP), cette opération est comparable à l'expérimentation d'externalisation RHL-1. L'impact économique des mesures de rationalisation est estimé à environ 7 % par rapport à la situation initiale en régie, avec une décroissance de 20 % des ETP en organisation. Le taux de civilianisation atteint 51 %, à comparer au taux actuel de 40 %. Bien que les gains attendus soient inférieurs d'environ 5 % aux hypothèses d'une externalisation, avec un apurement des sureffectifs sur une période de cinq ans, l'approche par la rationalisation s'avère d'application plus aisée. La manoeuvre humaine est moins importante et plus facile à mettre en œuvre. Le montage budgétaire est également plus simple et surtout cette option génère moins de coûts de transition puisqu'ils n'atteignent que 700 000 euros contre 2 à 4 millions d'euros pour l'externalisation.

Les rapporteurs insistent sur l'intérêt de la régie rationalisée : elle montre la capacité de l'administration à se réformer et à proposer des solutions optimisées pour répondre aux besoins du ministère. Cette expérimentation doit être systématisée à chaque fois qu'un projet d'externalisation existe car il apparaît que

la régie rationalisée est souvent plus pertinente d'un point de vue économique, opérationnel et organisationnel.

B. LES PROJETS À L'ÉTUDE

Sept projets d'externalisation sont actuellement étudiés par le ministère. Toutefois, seul un d'entre eux a fait l'objet d'un arbitrage, favorable, du ministre de la défense.

Représentant un enjeu d'environ 230 ETP, un projet porte sur l'externalisation du soutien de la flotte d'avions Xingu (41 appareils) en service au sein de l'armée de l'air et de la marine nationale. À la suite d'une première évaluation comparative entre régie et externalisation démarrée en juin 2009, il a été décidé de lancer la procédure de passation de marché en mai 2010 sous la forme d'un dialogue compétitif. Le dépouillement des offres a pris fin au mois de juillet 2011 et l'évaluation finale comparant régie et externalisation sur la base de l'offre la mieux disante a été achevée fin août 2011. Le ministre a donné son accord à cette externalisation dont les gains annuels en régime stabilisé sont estimés à 30 % par rapport à la régie.

Le projet d'externalisation de la fonction habillement représente un enjeu financier de l'ordre de 170 à 180 millions d'euros d'achats par an et concerne un stock évalué en 2012 à 750 millions d'euros. Ce projet ambitieux et complexe concerne 1 600 ETP. Il fait l'objet d'une évaluation préalable qui a été terminée en juin 2010. Suite à l'accord du ministre, la procédure de passation de marché a été lancée le 25 février 2011 sous forme de dialogue compétitif. Il est prévu de réaliser une évaluation finale comparant rationalisation de la régie et externalisation sur la base de l'offre la mieux disante choisie à l'issue du dépouillement des offres dont la réception est attendue en fin du premier semestre 2012. Les résultats de l'évaluation finale alimenteront le dossier final qui sera présenté au ministre.

La DIRISI a lancé un projet de modernisation de la bureautique baptisé ÉRABLE. Différents *scenarii* ont été définis durant la phase d'analyse préliminaire qui s'est achevée en juillet 2010. Ils portent sur la rationalisation de la régie et, alternativement, sur différents niveaux d'externalisation de la gestion et du soutien de la bureautique. Une évaluation préalable destinée à comparer économiquement ces options a été achevée fin novembre 2011. Au vu de ces éléments, le ministre a décidé de retenir la régie rationalisée comprenant une logistique sous-traitée. Les enjeux en termes d'effectifs sont estimés à 420 ETP pour tout le ministère.

L'externalisation de la poste interarmées (PIA) s'impose au ministère de la défense en raison de la réglementation européenne sur la concurrence qui prévoit que les prestations postales doivent être assurées par des entreprises privées. En outre l'arrêt du recrutement des fonctionnaires de la Poste posera à terme la question du recrutement du personnel de la PIA, car le personnel de la poste

interarmées est constitué par des fonctionnaires détachés au ministère de la défense. Le projet d'externalisation comporte un volet postal dont les offres finales ont été rendues à la fin de l'année 2011 et un volet bancaire pour les militaires de la légion étrangère dont l'expression des besoins est en cours de rédaction.

L'état-major des armées a engagé une étude visant à rationaliser la fonction de transport routier sur le territoire métropolitain. L'évaluation préalable terminée fin novembre 2011 a permis de mettre en évidence que l'externalisation n'est pas économiquement intéressante par rapport à la régie rationalisée. Ceci s'explique essentiellement par l'organisation retenue qui s'appuie sur l'emploi de personnel mis à disposition par les régiments de transport et qui représente près de 40 % du personnel concerné par l'opération. Outre le fait que ce dispositif permet de contribuer à l'entretien des compétences techniques de ces personnels, la suppression de ces postes ne générerait aucune économie car ces agents retourneraient alors dans leurs unités d'appartenance.

Le service d'infrastructure de défense a lancé un ambitieux projet portant sur la restructuration de la maintenance des infrastructures, aujourd'hui assurée par environ 4 500 ETP, une partie des prestations de maintenance étant déjà externalisées ou sous-traitées. Compte tenu de la baisse de 1 700 ETP déjà engagée, les travaux ont permis d'estimer à 1 000 le nombre d'ETP possiblement concernés par la restructuration. Les critères à retenir avant d'engager des rationalisations ou externalisations sont en cours d'élaboration parallèlement à un recensement des besoins sur la base d'un état des lieux des infrastructures. Une programmation pluriannuelle des sous-projets qui découlera de ces travaux devrait intervenir dans le courant de l'année 2012.

QUATRIÈME PARTIE : LE PROJET DE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES À BALARD

En avril 2010, les rapporteurs avaient consacré une partie conséquente de leur rapport au projet de regroupement des administrations centrales à Balard. Ils n'avaient cependant pu s'appuyer que sur des informations partielles, le ministère de la défense souhaitant que certaines données restent confidentielles pendant la période de dialogue compétitif. Cette phase de procédure étant achevée, ils ont demandé la communication de l'ensemble des documents et notamment de l'évaluation préalable. Ils ont ainsi pu affiner leur première analyse même si elle demeure encore partielle, faute d'avoir eu accès au contrat final.

Ils ont souhaité revenir sur la genèse du projet en rappelant ses objectifs initiaux. Le ministère ayant fait le choix d'un contrat de partenariat, il convient de s'assurer que tous les critères légaux sont remplis et que la procédure est bien respectée. L'analyse du contrat signé en mai dernier montre que toutes les interrogations ne sont pas encore levées.

I. — LE PROJET DE REGROUPEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Dans le cadre des travaux de la RGPP, il a été proposé au Président de la République de regrouper l'ensemble des services de l'administration centrale du ministère de la défense sur un site unique. Les états-majors et directions civiles occupent aujourd'hui plusieurs bâtiments parisiens, cette dispersion générant des frais liés à l'éloignement ou à l'impossibilité de regrouper les structures de soutien.

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a validé la proposition et a demandé qu'une étude examine la faisabilité du regroupement sur le site de Balard. Il a été précisé à cette occasion que ce transfert permettrait de procéder, dans le même temps, à une rationalisation des structures et à une diminution des effectifs, les administrations centrales participant également à l'effort global de baisse des effectifs du ministère. Cette décision a mis un terme au développement de solutions alternatives.

A. LE CONTENU DU PROJET

1. Les objectifs du projet

L'avis d'appel public à la concurrence indique que le projet de Balard vise à la bonne gouvernance d'un ministère rénové, regroupé, gage d'efficacité opérationnelle, à la réussite architecturale et fonctionnelle, à la rationalité économique et financière ainsi qu'à l'optimisation des coûts grâce à la désignation d'un opérateur unique chargé de réaliser et de gérer le site.

Le site de Balard occupe une surface totale de 16,5 hectares, dont 8,5 ha sont actuellement occupés par la Cité de l'Air et les structures de la délégation générale pour l'armement. Le ministère prévoit de diviser le terrain en trois zones (cf. annexe 2). La Cité de l'Air serait conservée et sa rénovation achevée. La partie la plus à l'Ouest du site (en jaune sur le plan), dite « corne Ouest », d'une superficie de 3 hectares, serait séparée des autres entités par la construction d'une voie routière suivant un axe Nord-Sud et serait confiée à des opérateurs privés pour une valorisation en immeubles de bureaux. La partie centrale serait quant à elle entièrement réhabilitée pour construire le cœur du nouveau ministère, étant entendu que les bâtiments construits par l'architecte Perret, et classés à l'inventaire supplémentaire des Monuments historiques, seraient préservés. Les autres bâtiments de la partie centrale (70 000 m²) seraient détruits dans le courant de l'année 2010, cette opération étant à la charge de l'État pour un montant d'environ 20 millions d'euros.

Les rapporteurs soulignent que le cœur du projet concerne l'Est et le centre de l'emprise ; la corne Ouest est, quant à elle, un élément annexe. Il ne s'agit pour cette dernière parcelle que de valoriser au mieux un terrain et de profiter de l'opération de regroupement pour atteindre cet objectif.

2. L'étude du contrôle général des armées

L'étude de faisabilité a été conduite par le contrôle général des armées en 2008. Ce travail a servi de base à l'ensemble des études conduites ultérieurement et a abouti à la définition du format final des états-majors et services centraux de septembre 2010.

Les études ont proposé de resserrer le format des administrations centrales, les faisant passer de 17 300 à 9 000 postes, hors soutien. Ce chiffrage répond à cinq objectifs :

- ne conserver que les organismes directement utiles aux fonctions de direction du ministre de la défense et des anciens combattants et les organismes nécessaires à l'exercice efficace des fonctions de conception, de direction et de pilotage dévolues aux membres du comité exécutif ;

- assurer une cohérence et un équilibre des moyens des grands subordonnés du ministre à Balard ;
- proposer la délocalisation de ce qui relève de la conduite et de l'exécution des politiques publiques ;
- favoriser les synergies fonctionnelles en regroupant les moyens dispersés de l'administration centrale ;
- rationaliser l'ensemble des soutiens, en allégeant le volume des moyens en régie et en unifiant la direction du soutien de site.

Dans ce cadre, trois ensembles fonctionnels ont été identifiés :

- les organismes directement rattachés au ministre et au secrétaire d'État et les services du secrétaire général pour l'administration (SGA). Le transfert à Balard sera l'occasion, « par mutualisation des soutiens et rationalisation, de réduire l'effectif des cabinets et de la sous-direction des bureaux du cabinet (SDBC). Ne seront transférés à Balard que les organismes du SGA déjà parisiens et directement en charge de la conception et du pilotage de politiques publiques » (1). Les organismes rattachés au ministre rejoindront également Balard à l'exception de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Au total, cet ensemble devrait employer 2 200 personnes ;
- les états-majors et leurs services ou directions associés. Leur format sera réduit d'environ 30 % avec un renforcement relatif de l'état-major des armées. Les inspections d'armées seront quant à elles regroupées. Les services en charge du maintien en condition opérationnelle (SIMMAD, SSF, SIMT...) seront par ailleurs placés sous la direction d'une direction commune. Au total, cet ensemble représentera 3 700 personnes ;
- une part de la direction générale de l'armement et notamment les structures de conduite des programmes. Les synergies obtenues grâce à l'installation à Bagnoux de toutes les unités de management (UM) seront préservées à Balard. Cet ensemble emploiera environ 2 800 personnes.

L'étude a également fait des propositions sur l'organisation du soutien de Balard. Elle recommande de supprimer les structures de soutien actuelles et de confier la gestion du site au service parisien de l'administration centrale. Seuls les systèmes d'information et de communication devraient échapper à son autorité. L'étude privilégie le recours à l'externalisation. Seules des fonctions spécifiques de soutien aux états-majors doivent être exercées en interne. Pour autant ce

(1) Sont concernées par cette mesure la direction des affaires juridiques (DAJ), la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), la direction des affaires financières (DAF) et les services de la direction des ressources humaines (DRH-MD) en charge de la définition de la politique des ressources humaines.

recours à des prestataires extérieurs ne doit pas empêcher le ministère de disposer de moyens de sécurité et d'intervention suffisants compte tenu du nombre de personnels et de la sensibilité du site.

B. L'ABANDON DES SOLUTIONS ALTERNATIVES

Le lancement du projet de Balard a entraîné l'abandon de tous les travaux portant sur des solutions alternatives. Les rapporteurs ont interrogé le ministère sur ce point, considérant qu'il aurait été utile de comparer le projet de regroupement à Balard avec d'autres options. En effet, si intuitivement l'idée de regroupement apparaît pertinente, les rapporteurs n'ont jamais eu communication de données objectives permettant de vérifier la réalité de cette affirmation. Il est fréquemment fait référence à l'avantage de la proximité géographique et aux synergies dégagées par ce rapprochement mais ces éléments n'ont fait l'objet d'aucune évaluation quantitative.

Les rapporteurs ont demandé au ministère de leur fournir la liste exhaustive des projets antérieurs et d'expliquer précisément pourquoi ils ont été arrêtés. Dans sa réponse, le ministère précise qu'aucun « *projet antérieur ne visait le regroupement sur un site unique des états-majors et des services centraux de la défense* ». Les projets antérieurs répondaient effectivement à d'autres objectifs mais les rapporteurs ne sont en mesure de déterminer à quel moment ils ont été écartés et si cette décision est uniquement liée au lancement du projet Balard.

Le ministère indique que le seul projet « *auquel il pourrait être fait référence pourrait être celui du pôle stratégique de Paris (PSP). Le projet de PSP visait, d'une part à moderniser le site de l'îlot Saint Germain et d'autre part, pour l'essentiel, à desserrer la contrainte immobilière pour l'état-major des armées en délocalisant à l'école militaire l'état-major de l'armée de terre. Ce projet ne s'inscrivait pas dans la logique du regroupement recherché. Il avait même pour effet indirect d'accentuer la dispersion des états-majors, sans effet global à long terme sur les objectifs poursuivis aujourd'hui par le projet Balard* »⁽¹⁾.

L'abandon de ces travaux pose un problème méthodologique de fond : la nécessité du regroupement est considérée comme un axiome alors même qu'elle conditionne l'ensemble du projet. Les rapporteurs regrettent la faiblesse de la démonstration initiale. L'imprécision du projet initial ne peut dès lors que peser sur la définition exacte des besoins.

II. — LE RECOURS À UN CONTRAT DE PARTENARIAT

Le ministère de la défense a décidé de recourir à un contrat de partenariat pour mener à bien ce projet, c'est-à-dire de confier à un prestataire non seulement la construction mais aussi l'entretien et la maintenance du bâtiment sur une longue

(1) Réponse écrite du secrétaire général pour l'administration, op. cit.

période. Ce type de contrat a été créé par l'ordonnance de 2004 et obéit à des procédures spécifiques. Les rapporteurs ont souhaité vérifier que toutes les conditions étaient remplies et que la procédure était bien respectée. Toutefois, le recours à ce type de contrat a été présenté non comme la conclusion d'une étude comparative mais comme une donnée initiale, charge ensuite aux services de justifier ce choix.

A. LE CADRE JURIDIQUE ET LE RESPECT DE LA PROCÉDURE

Les contrats de partenariat sont définis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 dont l'article 1^{er} dispose que « *le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État [...] confie à un tiers, pour une durée déterminée [...] une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement* »⁽¹⁾.

L'article 2 de l'ordonnance, modifié par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, dispose que la signature de tout contrat ne peut intervenir qu'après une évaluation préalable, « *réalisée avec le concours de l'un des organismes experts créés par décret, faisant apparaître les motifs à caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat* ». Il est précisé que l'organisme expert « *élabore une méthodologie [...] dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'économie* ». L'étude doit comporter une « *analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable* ».

En application du II de l'article 2, le contrat ne peut être conclu que si, « *au regard de l'évaluation* », la personne publique n'est pas en mesure de « *définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet* », compte tenu de sa complexité. Le contrat est également possible lorsque le projet présente « *un caractère d'urgence* » ou que le recours à un tel partenariat présente « *un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique* »⁽²⁾.

Dans sa décision du 2 décembre 2004, le Conseil constitutionnel considère que la légalité « *de la décision de lancer la procédure de passation d'un contrat de partenariat est soumise non seulement à la réalisation, dans les formes prescrites, de l'évaluation préalable, mais aussi [...] à la condition que le projet envisagé corresponde effectivement à l'une des situations* »⁽³⁾ précédemment

(1) Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004.

(3) Ibid.

mentionnées. Dans sa décision du 24 juillet 2008, il a confirmé l'importance des critères de complexité et d'urgence et a souligné que le principe du bilan ne pouvait être appliqué qu'à « *l'issue d'une analyse approfondie des avantages et des inconvénients* ».

La jurisprudence constitutionnelle consacre certes les trois critères posés par l'ordonnance, mais elle les encadre au point de censurer les dispositions législatives prévoyant que certains contrats sont « *réputés présenter le caractère d'urgence* » au motif qu'elles « *privent de garantie légale les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics* »⁽¹⁾.

Pour être légal, un contrat de partenariat doit donc respecter trois conditions principales :

- il répond à un critère d'urgence, de complexité ou le recours à ce contrat « *apparaît plus favorable que pour les autres contrats de la commande publique* »⁽²⁾;
- une étude préalable démontre la pertinence juridique, économique, administrative et financière du projet en s'appuyant sur une démonstration objective ;
- l'étude est soumise à un organisme expert, en l'espèce la mission d'appui des partenariats public-privé (MAPPP), qui remet un avis motivé.

En avril 2010, les rapporteurs avaient pu vérifier que le ministère a bien respecté toutes les étapes. Ils n'avaient en revanche pas pu pousser plus avant leurs investigations, faute d'avoir accès à tous les documents nécessaires.

B. LE CONTENU DE L'ÉVALUATION PRÉALABLE

Après la signature du contrat, le ministère de la défense a communiqué aux rapporteurs l'évaluation préalable qui lui avait été remise le 7 janvier 2009. Ce document détaille les contraintes du projet et envisage les différents moyens d'y répondre. Il doit démontrer objectivement que le contrat de partenariat est le moyen le plus pertinent pour conduire l'opération.

1. La présentation du projet et de ses objectifs

La présentation liminaire du contenu du projet est surprenante dans la mesure où l'évaluation préalable présente comme acquis le fait que le regroupement doit se faire « *au moyen d'un montage associant des partenaires*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2008-735 du 28 juillet 2008.

(2) Ibid.

privés ». Elle constate également que « *le potentiel foncier du site et les normes d'urbanisme applicables permettent d'accueillir un effectif maximal de l'ordre de 10 000 personnes* ». Bien que ces données exogènes déterminent l'architecture d'ensemble du projet, elles ne font l'objet d'aucune argumentation.

L'étude identifie quatre « *problématiques inhérentes* » au projet, mais sans les justifier ni les détailler.

- L'opération doit tout d'abord « *procurer aux agents civils et militaires du ministère des conditions de travail modernes et fonctionnelles, ce qui n'est plus le cas dans la plupart des emprises actuelles* ». Les rapporteurs apprécient intuitivement la pertinence de ce critère mais relèvent le caractère très abstrait de la notion retenue. L'objectif identifié en premier aurait mérité un développement plus complet et surtout plus précis. Alors que l'État s'engage dans une réflexion d'ensemble sur la sécurité de ses moyens de communication ou sur la dématérialisation des procédures, il aurait été utile d'indiquer les besoins nécessaires pour s'inscrire dans cette dynamique et pour identifier les impératifs de construction et d'entretien qui en découlent.

- Le projet vise ensuite à « *dynamiser la gestion du patrimoine immobilier de l'État* ». L'étude précise que le projet Balard « *devra permettre [...] la vente des emprises devenues inutiles et une diminution des coûts de fonctionnement [ainsi qu'un] allègement des effectifs consacrés à la maintenance du site* ». La formulation retenue est étonnante car les conséquences du projet sont présentées comme des objectifs. On pourrait ainsi croire que la diminution des effectifs et la libération des emprises actuelles sont les objectifs prioritaires, en lieu et place de la rationalisation et de l'amélioration de la gouvernance du ministère. En outre, l'étude préalable renvoie ici à la « *personne publique* » au sens de l'État alors que les développements suivants se concentrent sur le seul ministère de la défense. Cette différence est importante car elle détermine le périmètre administratif de référence : en se concentrant sur le seul ministère de la défense, on écarte par exemple du champ de la comparaison le service des domaines spécialisé dans des opérations de valorisation d'emprises.

- L'objectif d'amélioration de « *la gouvernance ministérielle en regroupant autour du ministre les organismes et les responsables qui y contribuent* » ne vient qu'en troisième position et surtout l'évaluation ne précise nullement quelles sont les entités qui doivent s'implanter à Balard. Les grands axes de cette nouvelle gouvernance ne sont pas non plus précisés. En outre, l'objectif de renforcement des moyens modernes de communication apparaît quelque peu contradictoire avec l'exigence de proximité géographique ici posée. S'ils ne répondent pas exactement aux mêmes besoins, il aurait été utile de préciser en quoi « *les échanges entre les états-majors et les services centraux* » seront facilités à Balard.

- Enfin, l'étude indique qu'il faudra « *tenir compte des contraintes d'urbanisme et environnementales qui grèvent la zone de Balard et [qui doivent]*

être respectées pour toute opération d'infrastructure ». Parmi les éléments identifiés, figurent notamment les contraintes liées au plan local d'urbanisme (PLU), les servitudes au profit de la RATP ou les exigences relatives à des installations classées.

2. Le critère de complexité

L'évaluation préalable écarte d'emblée le critère d'urgence et se focalise sur celui de la complexité.

Le critère de complexité a fait l'objet de nombreux articles de doctrine et la jurisprudence a été amenée à en préciser la définition. Comme le souligne Philippe Delelis dans son fascicule sur les partenariats public-privé, il convient *« de se prémunir de tout raisonnement tautologique en matière de complexité juridique et financière, car le contrat de partenariat présente par lui-même une telle caractéristique »*⁽¹⁾. Le tribunal administratif de Montpellier a quant à lui indiqué que la complexité technique ne constitue un élément suffisant pour recourir à un contrat de partenariat que si la puissance publique concernée *« n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ce besoin »*⁽²⁾. En l'espèce le tribunal a relevé le caractère *« novateur »* du projet architectural *« imposant des contraintes spécifiques de maintenance »*, cette caractéristique empêchant la collectivité d'anticiper les moyens nécessaires à sa réalisation.

L'étude préalable prend en compte la complexité de cette notion. Pour ce faire, elle insiste, comme l'a fait la Commission européenne, sur la nécessité de démontrer *« l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire [les] besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques »*⁽³⁾.

a) La complexité technique

- Elle isole tout d'abord les éléments techniques, relevant que le projet rassemble une grande diversité d'opérations qu'il s'agisse de démolition, de construction ou d'entretien. Les volumes sont par ailleurs conséquents et se répartissent sur des parcelles de très grande taille. Ces éléments apparaissent néanmoins communs à toute opération immobilière d'envergure. En revanche, les contraintes de sécurité sont très élevées, notamment pour que les bâtiments puissent abriter les centres de commandement opérationnels.

(1) Philippe Delelis, Les partenariats public-privé, Fascicule 670, Jurisclasseur administratif, 4 décembre 2008.

(2) TA de Montpellier, Mme Dillenschneider, 26 février 2010.

(3) Considérant 31 de la directive 2004/18/CE du parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

L'étude met enfin l'accent sur les impératifs de développement durable. Les rapporteurs se félicitent du choix de privilégier une construction respectueuse de l'environnement, y compris pour la maintenance. Il s'agit toutefois d'un élément supplémentaire et non d'une caractéristique intrinsèque du projet. L'objectif de haute qualité environnementale (HQE) ne saurait suffire à caractériser la complexité.

L'étude préalable considère que l'élaboration des procédés adaptés au projet ne peut être faite que « *par l'expertise des opérateurs privés, dans le cadre d'un dialogue compétitif* ». Les rapporteurs ne doutent pas de la compétence et du savoir-faire des prestataires privés ; ils soulignent néanmoins que nombre de services de l'État disposent déjà de compétences fortes dans les domaines concernés. L'étude préalable entretient une certaine ambiguïté puisqu'elle renvoie indifféremment à l'État ou au seul ministère de la défense. Faut-il effectivement comparer les ressources de l'opérateur privé à celle du seul ministère de la défense ou au contraire les étudier au regard des moyens de l'État en général ? En matière environnementale, la défense dispose par exemple d'un bureau spécialisé au sein de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ; elle peut également faire appel aux services spécialisés du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

● L'étude souligne que certains des bâtiments à réhabiliter sont actuellement utilisés par le ministère, ce qui impose des contraintes de déplacement et de relogement des personnels. Partant de ce constat, elle note que « *la coordination des différentes phases de construction et de réhabilitation s'avère particulièrement difficile à assurer* ». De ce fait, l'étude estime que « *le recours à la procédure de dialogue compétitif permettrait au MINDEF de laisser aux opérateurs privés le soin de proposer les solutions les plus adaptées pour le phasage du projet intégrant les contraintes de déplacement et de relogement du personnel* ». Si les rapporteurs reconnaissent que l'articulation des différents éléments est un facteur de complexité, ils considèrent que l'étude préalable n'en fait pas la démonstration objective. Elle n'apporte par ailleurs aucun élément permettant de confirmer qu'un prestataire est plus à même que l'administration de gérer cet enjeu.

L'exemple des restaurants administratifs illustre bien les limites de la démonstration de l'évaluation préalable. Elle estime en effet que le ministère de la défense est incapable de prendre en charge les restaurants qui doivent être mis en service à Balard mais cette conclusion ne s'appuie sur aucune donnée fiable. Il aurait par exemple été pertinent d'étudier en comparaison les solutions retenues pour la restauration des personnels du ministère de l'économie et des finances à Bercy.

Le projet intègre enfin la maintenance et l'entretien des bâtiments et des fournitures associées. Certains éléments ne peuvent cependant pas être confiés au secteur privé compte tenu de leur spécificité (éléments de communication notamment). Cette situation amène l'étude préalable à noter qu'il « *serait*

avantageux [...] de faire appel à l'expertise d'opérateurs économiques privés » mais sans préciser ni les secteurs concernés ni l'apport des prestataires privés.

L'évaluation considère que la complexité technique des opérations combinée aux impératifs de coordination « *excèdent les possibilités qu'offrent les modes opératoires sous maîtrise d'ouvrage publique* ». Elle note que « *la diversité des prestations nécessaires impliquerait pour [le ministère] d'être mis en présence d'un grand nombre d'interlocuteurs* », ce qui nécessiterait des « *capacités de gouvernance particulièrement développées* » et il est « *peu fréquent que les personnes publiques disposent de telles capacités* ». En d'autres termes, ce n'est pas tant la complexité du projet qui est démontrée que les limites de l'administration du ministère dans sa structuration actuelle. Les rapporteurs regrettent cet angle d'attaque qui fragilise la démonstration ; la création d'une structure interministérielle *ad hoc* réunissant l'ensemble des compétences n'est par exemple jamais envisagée. Seule la comparaison entre cette entité et la structure que va devoir créer le prestataire privé serait pertinente. Par définition l'administration de la défense n'est pas structurée pour piloter de tels projets ; cela ne préjuge en rien de la capacité globale de l'État à le prendre en charge.

Au final, si les rapporteurs considèrent que des éléments de complexité technique existent certainement, ils notent que l'étude préalable reste trop superficielle dans l'analyse.

b) La complexité juridique et financière

L'évaluation préalable rappelle que le contrat de partenariat ne se justifie que lorsque la personne publique est « *dans l'impossibilité objective d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions juridiques* ». Le périmètre physique n'était pas arrêté de façon définitive au début de l'année 2009, la valorisation de la Corne Ouest pouvant par exemple faire l'objet d'un projet distinct. La complexité ne tient pas ici au projet en lui-même mais à la faiblesse de la définition initiale ; le dialogue compétitif et le contrat de partenariat sont alors des réponses à l'absence d'arbitrage plus que des solutions à des objectifs particulièrement complexes. L'argument tiré de la souplesse du contrat de partenariat apparaît pourtant faible, le ministre de la défense soulignant que « *le partenariat public-public a [la] vertu d'obliger le commanditaire du projet à définir son objectif et à s'y tenir* »⁽¹⁾. Il y a donc une contradiction entre les éléments retenus par l'évaluation préalable et les orientations fixées par le ministre.

L'étude indique de plus que la valorisation de la corne Ouest ne peut « *pas être prévue dans le cadre d'un marché public, contrairement au contrat de partenariat* ». Cet argument doit être modéré dans la mesure où la valorisation ne

(1) Intervention de M. Gérard Longuet lors de l'examen des crédits de la mission « Défense » — projet de loi de finances pour 2012, 2^e séance du mercredi 9 novembre 2011.

constitue pas le cœur du projet Balard mais bien un élément connexe supplémentaire.

Si le ministère pilote lui-même l'ensemble du projet, il devrait recourir à de multiples marchés publics, la réalisation en plusieurs phases générant d'importants risques par rapport au respect des délais. Les retards pourraient avoir des conséquences sur la disponibilité des crédits, l'étude estimant que le recours à un prestataire permettrait au contraire de « *prévoir la réalisation des travaux sans avoir à attendre les produits de la vente d'un bâtiment* ». Cette analyse est en contradiction avec les principes posés par le ministre de la défense puisqu'il a toujours été clair que ces ressources tirées de la vente des emprises « *ne viendront pas financer le projet [Balard] ; elles abonderont les crédits d'équipement en tant que recettes exceptionnelles* »⁽¹⁾.

L'évaluation estime par ailleurs que recourir à des marchés séparés imposerait de « *provisionner [les] crédits nécessaires en amont [...] et de les verser tout au long de la mise en œuvre de l'opération* » alors que le contrat de partenariat « *présente l'avantage de reporter à la livraison de chaque phase le versement des financements publics* ». Cette analyse doit être corrigée : dans les deux cas, le ministère doit inscrire les autorisations d'engagement correspondant aux besoins ; seul le rythme de versement des crédits de paiement associés changerait puisque le contrat de partenariat permet de reporter l'échéance à la livraison de l'ensemble des bâtiments. La complexité de gestion de la trésorerie associée au projet n'apparaît pas caractérisée.

La diversité des opérations suppose une répartition très claire des responsabilités entre le ministère, qui conserve la main sur les éléments les plus sensibles, et le ou les prestataires. L'évaluation préalable affirme que « *cette optimisation des risques ne pourra être obtenue que dans le cadre de la procédure de dialogue compétitif* » mais sans expliquer pourquoi. Elle ne précise pas non plus quels mécanismes permettront de veiller à cet équilibre dans la durée.

En conclusion, le projet Balard est présenté comme « *indéniablement* » complexe. Plusieurs éléments semblent indiquer qu'il s'agit effectivement d'un projet de grande envergure, nécessitant de coordonner plusieurs opérations avec des volumes et des exigences techniques particulières. Les rapporteurs relèvent la faiblesse de cette argumentation juridique ; cela est d'autant plus regrettable que l'étude préalable devait justement lever toute ambiguïté sur ce point.

3. La comparaison juridique avec les autres contrats publics

La seconde partie de l'évaluation préalable consiste à comparer le contrat de partenariat aux autres montages juridiques possibles. Le I de l'article 2 de l'ordonnance de 2004 dispose que cette analyse se fait « *notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au*

(1) *Audition par la Commission de M. Gérard Longuet, ministre de la défense, le 4 octobre 2011.*

regard des préoccupations de développement durable »⁽¹⁾. L'étude préalable écarte tout d'abord plusieurs types de contrats, estimant que seul le marché de conception-réalisation-maintenance (CRM) pourrait répondre à l'ensemble des besoins exprimés par le ministère de la défense.

● La convention de délégation de service public ne peut pas être retenue pour le projet car la rémunération du prestataire doit être « *substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* »⁽²⁾. En l'espèce, il ne s'agit pas de gérer un service public mais de construire et d'entretenir un bâtiment.

Le ministère de la défense pourrait également recourir à une maîtrise d'œuvre privée au travers du mécanisme d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) assortie d'une convention de location avec option d'achat (LOA). L'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit en effet que l'État peut conclure un bail portant sur des bâtiments à construire pour les besoins « *des armées ou des services du ministère de la défense* ». Cette faculté peut s'étendre, conformément à l'article 1^{er} du décret du 6 janvier 2004, à « *l'entretien et [à] la maintenance des bâtiments et installations* »⁽³⁾. En revanche, il n'est pas possible d'inclure dans le bail des prestations de services annexes comme la restauration ou le gardiennage. L'étude préalable relève enfin que ce schéma ne permet pas la valorisation de la corne Ouest et qu'il n'autorise pas la construction d'un bâtiment dont les études de conception « *aurait [sic] été réalisée [sic] sous maîtrise d'ouvrage publique* ».

● L'évaluation préalable écarte également une maîtrise d'ouvrage publique. Recourir à des marchés séparés pour la réalisation du projet imposerait de segmenter les éléments du projet, chaque service annexe devant en outre faire l'objet d'un marché séparé. La dissociation des opérations risquerait de complexifier le schéma et ferait peser des risques en termes de cohérence et de pilotage. Cette situation pourrait « *générer des difficultés de gouvernance [...] faute d'un interlocuteur unique* » même si l'étude relève que ce point pourrait être « *atténu[é] en ayant recours à un maître d'œuvre délégué* ». Le ministère devrait par ailleurs supporter seul les risques de l'opération. L'étude considère également que cette organisation serait à l'origine de surcoûts. La justification de cette hausse du coût apparaît peu satisfaisante : l'évaluation préalable rappelle que la valorisation de la corne Ouest doit venir réduire le coût du projet. Si cet élément est intégré à un contrat plus vaste, le prix du contrat global sera réduit en raison de gains que l'opérateur tirera de la valorisation du terrain. En revanche, si la corne

(1) *I* de l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(2) Article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, modifiée par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).

(3) Article 1^{er} du décret n° 2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'État codifié à l'article R. 2122-28 du code général de la propriété des personnes publiques par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques.

Ouest fait l'objet d'un marché disjoint, ce sera sans incidence sur le prix des autres marchés ; les recettes tirées de l'opération viendraient abonder le budget du ministère. L'étude préalable commet donc une erreur d'appréciation en prenant comme périmètre de référence le seul contrat alors que le périmètre pertinent est bien celui du budget du ministère. L'équilibre financier ne doit pas être appréhendé au regard du seul coût de construction ; il faut privilégier une approche plus macroéconomique consistant à examiner l'impact financier du projet sur le budget de l'État en général et sur le budget de la défense en particulier. L'étude note enfin que le recours à des marchés séparés demanderait des délais plus longs que dans le cadre d'autres modes opératoires.

Si le choix de marchés séparés apparaît comme un élément de complexité, l'argumentation retenue par l'évaluation reste insuffisante pour l'écartier *a priori*. Il aurait été utile de disposer d'une comparaison plus aboutie, notamment en envisageant la constitution d'une structure étatique dédiée. L'étude repose sur un raisonnement biaisé puisqu'elle compare une structure administrative existante et considérée comme définitive à une structure privée qui aura été constituée précisément pour répondre aux besoins. Dans ce cadre, l'administration est nécessairement en situation défavorable.

Sans prendre parti pour une quelconque option, les rapporteurs regrettent que l'étude n'ait pas privilégié une approche objective et se soit interdit d'envisager toutes les possibilités avec la même précision.

● L'étude propose de concentrer la comparaison sur le marché de conception-réalisation-maintenance. L'article 3 de la loi du 29 août 2002⁽¹⁾ prévoit que « l'État peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés [...] aux armées ou aux services du ministère de la défense ». Cette mission se traduit par un « marché passé entre l'État et la personne ou le groupement de personnes selon les procédures prévues par le code des marchés publics »⁽²⁾.

(1) Il convient de corriger l'erreur de renvoi de l'évaluation préalable qui mentionne l'article 2.

(2) I de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

4. La comparaison hors risques

Pour établir la comparaison, l'étude procède en deux étapes : elle raisonne sur le plan calendaire et financier en général puis intègre à ces calculs les risques associés à chaque type de contrat.

a) Les délais de réalisation

Les délais de réalisation du projet constituent un élément discriminant très important et font donc l'objet de développements assez importants. De façon générale, l'évaluation suppose que les délais de procédure hors risques sont supérieurs avec un contrat de partenariat dans la mesure où toutes les questions financières doivent être résolues durant la phase de dialogue compétitif. Le délai de conception s'en trouve en revanche réduit. Avec un CRM, cette deuxième étape est plus longue, le ministère et l'architecte devant trouver un terrain d'entente. Ces hypothèses semblent *a priori* cohérentes mais elles ne reposent sur aucun élément précis ; les rapporteurs ne sont donc pas en mesure d'en vérifier la pertinence.

b) Le chiffrage hors risques

L'étude préalable établit une comparaison financière hors risques. Les rapporteurs n'étant pas en mesure de contre-expertiser l'ensemble des données, ils se sont donc attachés à vérifier la solidité des hypothèses sous-jacentes de chaque ligne.

La valorisation du coût des travaux repose sur des « *retours d'expérience récents pour des projets bâtimentaires ainsi que d'observations de coûts* », étant entendu qu'ils sont « *affinés pour tenir compte des spécificités du projet* ». Ces indications sont très imprécises et ne permettent pas de s'assurer de la pertinence du chiffrage. À cet agrégat de base, s'ajoutent des travaux complémentaires. L'étude préalable propose alors deux options, sans en détailler précisément le contenu et sans expliquer les raisons de cette partition. Ces imprécisions ne portent cependant pas préjudice à la comparaison puisque ces données sont communes aux deux contrats.

L'évaluation des coûts de maîtrise d'ouvrage et de gestion souffre d'une difficulté méthodologique : la rémunération des personnels du ministère chargés du projet est intégrée au coût global de l'opération. Cet élément serait pertinent si le périmètre financier retenu était celui du seul contrat. En revanche, il perd son sens dès lors qu'on examine le schéma financier au niveau du ministère ou de l'État. Il n'est par exemple pas envisagé que l'emploi des agents publics puisse se faire par redéploiement au sein du ministère ou au sein de l'État, ce qui serait sans incidence sur les dépenses de rémunération. Les coûts de maîtrise d'ouvrage publique ne sont que comptables et traduisent une modification de la répartition des crédits entre ministères ; en revanche le recours à un prestataire privé induit une dépense réelle pour l'État. Il n'est pas possible de comparer une dépense comptable à une dépense budgétaire réelle : dans le premier cas, les décaissements de l'État ne changent pas alors qu'ils augmentent dans le second cas.

Par ailleurs, l'étude préalable estime que les coûts de gestion administrative n'atteignent que 150 000 euros par an pour le ministère dans le cadre du contrat de partenariat puisque « *la gouvernance [du projet] est intégralement transférée à la société de projet* ». Cette estimation apparaît particulièrement faible : tous les acteurs auditionnés ont souligné que le bon fonctionnement du contrat implique la constitution d'une équipe très solide et de taille suffisante pendant toute la durée de vie du contrat. Pour la phase de conception-réalisation, ce coût est estimé par l'évaluation préalable à 1,4 million d'euros par an. Les rapporteurs estiment qu'il sera difficile, voire impossible de réduire ce montant sur l'ensemble de la période.

Pour les autres coûts de gestion et notamment les dépenses d'assurance, un prorata du coût initial est appliqué. Toutefois, les rapporteurs rappellent que l'État est son propre assureur et que cette ligne devrait être neutralisée. De même, une provision pour risques pourrait certes être inscrite mais elle ne constitue pas une dépense à proprement parler.

La difficulté majeure de cette estimation tient à l'application d'un « *coefficient d'optimisation contrat de partenariat* ». L'évaluation préalable prend « *comme hypothèse une réduction de 5 % – taux retenu par prudence sur le coût des travaux des études HT en contrat de partenariat* » ; elle précise en outre qu'il « *est très souvent observé que les coûts de maîtrise d'œuvre en maîtrise d'ouvrage privée sont nettement inférieurs aux coûts de maîtrise d'œuvre en maîtrise d'ouvrage publique* ». Cette assertion est plus que surprenante ; elle ne repose sur aucune démonstration objective.

Le tableau suivant synthétise les dépenses hors risques pour chaque catégorie, en isolant l'impact du coefficient d'optimisation.

COMPARAISON DES COÛTS (HORS RISQUES)

(en millions d'euros)

	CRM	Contrat de partenariat	Écart
Coût des travaux	474,7	474,7	0
Coût des travaux <i>avec</i> coefficient d'optimisation	474,7	450,9	- 23,7
Coût de la maîtrise d'ouvrage et frais de gestion	18,3	17,5	- 0,8
Autres coûts	20,5	22,8	2,3
Coûts de la maîtrise d'œuvre et autres honoraires	45,7	42,7	- 3,0
Coûts de la maîtrise d'œuvre et autres honoraires <i>avec</i> coefficient d'optimisation	45,7	40,6	- 5,1
Coût total <i>sans</i> coefficient d'optimisation	559,2	557,7	- 1,5
Coût total <i>avec</i> coefficient d'optimisation	559,2	531,8	- 27,4

Source : étude préalable.

Il apparaît que seul le coefficient d'optimisation permet de créer un écart entre les deux contrats. En le neutralisant, l'écart apparaît négligeable surtout que les données utilisées restent relativement imprécises.

5. La valorisation de la corne Ouest

L'étude préalable intègre dans son périmètre la valorisation de la corne Ouest. Si les rapporteurs estiment nécessaire d'utiliser au mieux cette emprise, ils estiment qu'elle peut tout à fait être disjointe du projet « cœur » puisqu'elle ne conditionne en rien la réussite des opérations de construction ou de réhabilitation. Cet élément ne peut donc être intégré à l'étude que s'il est prouvé qu'il est indispensable à la signature du contrat de partenariat.

L'étude se contente d'estimer les dépenses nécessaires à la construction d'un immeuble sur ce site et évalue les recettes qui pourraient être tirées de la location de ces espaces. Elle considère que l'investissement initial atteindrait 270 millions d'euros hors taxes auxquels il convient d'ajouter les frais financiers intercalaires soit un total de 350 millions d'euros hors taxes. Elle estime que les locaux peuvent être loués à un prix moyen de 32,20 euros par m² et par an. Au regard de la situation actuelle du marché de location professionnelle dans le 15^e arrondissement de Paris, cette évaluation apparaît particulièrement prudente.

L'étude préalable ne précise pas les modalités de mise en œuvre de cette valorisation alors qu'elle devrait justement déterminer les conditions d'optimisation de cette opération. Il est par exemple regrettable que la question du transfert ou non de la propriété du terrain ne soit jamais explicitement posée, l'étude se contentant d'indiquer que le ministère « *recupérera gratuitement à l'issue du contrat un foncier valorisé en bon état* », mais sans préciser de quel contrat il s'agit. À la lecture du document, on pourrait comprendre qu'il s'agit du contrat de partenariat mais cela est contradictoire avec la logique de la démonstration qui vise justement à comparer cette solution avec les autres options. L'étude établit par ailleurs une estimation des recettes qui pourraient être tirées de la location des espaces en actualisant les données et en estimant le taux moyen d'occupation. Les rapporteurs ne doutent pas de la justesse des calculs opérés ; ils relèvent toutefois qu'aucune proposition n'est finalement faite en ce qui concerne le montage juridique.

6. Les coûts financiers

Une part importante de l'évaluation est consacrée au mode de financement du projet. Elle précise d'emblée que « *le plan de financement proposé est celui habituellement rencontré dans les projets PPP* ». Cette assertion est surprenante dans la mesure où il s'agit justement de comparer ce mode de financement avec d'autres et non de l'examiner seul. De fait, l'étude se contente d'analyser les différentes possibilités de financement du contrat de partenariat mais ne les met jamais en regard d'un financement public. Les rapporteurs s'étonnent qu'il n'ait jamais été envisagé un recours à un emprunt d'État, ne serait-ce que pour l'écartier si les éléments le justifient. En d'autres termes, l'étude préalable considère comme acquis le fait que le ministère ne peut pas obtenir que l'État finance ce projet par une augmentation de sa dette. Sans préconiser nécessairement cette solution, il apparaissait pourtant nécessaire de l'étudier sérieusement.

Au final, l'étude conclut que le financement privé est supérieur de plus de 1,5 % à un financement public mais sans que les rapporteurs soient en mesure de retracer ce calcul. Ainsi la valeur actualisée de l'investissement initial hors risques est estimée à 683 millions d'euros en contrat de partenariat alors qu'elle n'atteindrait que 541 millions d'euros en CRM.

7. La prise en compte des risques

L'étude préalable a identifié les risques pesant sur les trois phases du projet, à savoir la conception, la construction et l'exploitation. Ces risques peuvent se traduire par des surcoûts ou des délais supplémentaires. Le tableau suivant détaille les conséquences sur cette analyse sur le calendrier initial.

INFLUENCE DES RISQUES SUR LE CALENDRIER INITIAL

	Calendrier initial		Calendrier intégrant les risques	
	CP	CRM	CP	CRM
Date de début de la procédure	01/09/2009	01/09/2009	01/09/2009	01/09/2009
<i>Phase de procédure</i>	<i>1 an et 8 mois</i>	<i>1 an et 3 mois</i>	<i>2 ans</i>	<i>1 an et 11 mois</i>
Signature du contrat	01/05/2011	01/12/2010	01/09/2011	01/08/2011
<i>Phase de conception</i>	<i>8 mois</i>	<i>1 an et 1 mois</i>	<i>10 mois</i>	<i>1 an et 8 mois</i>
Date de début de la construction	01/01/2012	01/01/2012	01/07/2012	01/04/2013
<i>Durée de construction et de réhabilitation</i>	<i>2 ans et 6 mois</i>	<i>2 ans et 6 mois</i>	<i>3 ans</i>	<i>3 ans et 9 mois</i>
Date de fin de construction et de réhabilitation	30/06/2014	30/06/2014	01/07/2015	01/01/2017

Source : évaluation préalable.

8. Synthèse quantitative

Le tableau suivant présente les résultats quantitatifs de l'évaluation préalable sans et avec les risques associés. Les données sont présentées en valeur actualisée, le taux de référence étant celui des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 30 ans en vigueur le 1^{er} décembre 2008, soit 3,86 %.

COMPARAISON DES COÛTS ACTUALISÉS (HT)

(en milliers d'euros)

	Hors risque				Avec risques			
	CRM	Contrat de partenariat ⁽¹⁾	Écart		CRM	Contrat de partenariat ⁽¹⁾	Écart	
Investissement initial	541,0	682,8	141,8	26,2 %	681,4	687,9	6,5	1,0 %
Coûts d'exploitation technique et commerciale	1 423,2	1 358,6	-64,7	-4,5 %	1 426,2	1 342,0	-84,2	-5,9 %
Coût total sans la corne Ouest	1 964,3	2 041,4	77,1	3,9 %	2 107,6	2 029,9	-77,7	-3,7 %

(1) Y compris le coefficient d'optimisation.

Source : évaluation préalable.

Il apparaît que le coût du contrat de partenariat est supérieur de 4 % au CRM sans les risques. Une fois intégrés, ils inversent le rapport, le contrat de partenariat coûte alors 3,7 % de moins.

La valorisation de la corne Ouest pourrait générer entre 480 et 635 millions d'euros de recettes. Si ce gain est intégré au schéma précédent, il donne un avantage relatif plus important au contrat de partenariat qui devient alors 5,8 % moins coûteux que le CRM.

Le contrat de partenariat bénéficie d'une minoration de 5 % de la plupart de ses éléments en raison de l'application du coefficient d'optimisation (cf. *supra*). L'écart final hors corne Ouest étant nettement inférieur à ce taux, les rapporteurs considèrent que la comparaison ne permet pas de conclure en faveur du contrat de partenariat. Même en intégrant la valorisation de la corne Ouest, le bénéfice reste inférieur à 1 %, ce qui pourrait parfaitement être imputé à l'approximation des évaluations et des hypothèses retenues. Le recours au contrat de partenariat doit donc être justifié par d'autres éléments.

9. L'analyse qualitative

L'évaluation préalable compare en dernier lieu le CRM et le CP au regard de quatre critères : la performance, la répartition des risques, les aspects juridiques du financement et les exigences de développement durable. Comme le montre l'annexe 3, pour chaque élément, elle établit les avantages et les inconvénients de chaque solution avant d'en tirer une conclusion.

Sans revenir sur les interrogations déjà évoquées (cf. *supra*), les rapporteurs relèvent que l'évaluation met en avant l'importance de la gouvernance du projet. Dans la mesure où elle sera « *intégralement transférée à la société de projet, [... le ministère devra adopter] une grande prudence dans l'élaboration du contrat* ». La conclusion insiste également sur le besoin d'une « *nouvelle approche du contrôle* » mais sans en préciser la définition. Sur le plan des risques, l'évaluation considère le CP plus favorablement car il permet de répartir « de

manière équitable [les risques] *entre la personne publique et le partenaire privé* ». Si les responsabilités doivent être clairement établies, il reste surprenant de voir que le risque est systématiquement présenté comme un facteur que l'administration ne sait pas ou ne veut pas prendre en compte. On pourrait presque avoir le sentiment que tout doit être fait pour que le commanditaire, en l'espèce le ministère de la défense, ne soit responsable de rien et ne supporte aucun risque.

*

L'évaluation préalable conclut donc en faveur du contrat de partenariat, considérant qu'il répond au critère de complexité et qu'il permet d'atteindre les objectifs à moindre coût. Elle met également en avant les avantages de cette solution en termes de maîtrise des risques et de respect du calendrier.

L'analyse de ce document fait pourtant apparaître des difficultés méthodologiques fortes : les conclusions ne sont souvent assises sur aucune donnée factuelle ni sur une approche quantitative. De surcroît, les comparaisons financières sont perfectibles soit parce qu'elles reposent sur des hypothèses non étayées soit parce qu'elles ne mettent pas en regard les mêmes champs. L'évaluation entretient enfin une ambiguïté permanente pour ce qui concerne le périmètre du projet et le niveau de responsabilité. Au final, les rapporteurs considèrent que la pertinence du contrat de partenariat n'est pas prouvée par ce document.

L'évaluation préalable ne saurait préjuger du contenu du contrat final. En tout état de cause, les rapporteurs estiment que la reprise des éléments de l'évaluation préalable n'est pas suffisante pour asseoir la légitimité et la légalité du contrat de partenariat ; il convient de compléter et de renforcer ces données.

C. L'AVIS DE L'ORGANISME EXPERT

L'ordonnance de 2004 prévoit que l'évaluation préalable est soumise à un organisme expert désigné par décret en Conseil d'État. La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) a été saisie de ce dossier et a rendu son avis le 13 février 2009. Le président de la mission rappelle que cet avis ne lie pas le commanditaire ; rien n'empêche juridiquement « *une personne publique de continuer une procédure de passation alors même qu'un avis négatif aurait été rendu par la MAPPP* »⁽¹⁾.

Les rapporteurs avaient déjà procédé à une analyse de cet avis en avril 2010, mais faute d'avoir accès à l'évaluation préalable, ils n'avaient pu isoler les conclusions de la MAPPP des conclusions de l'évaluation préalable.

(1) Courrier du président de la MAPPP aux rapporteurs du 15 janvier 2010.

Sur le plan juridique, la MAPPP considère que le caractère de complexité est « *fortement étayé* »⁽¹⁾. La valorisation de la corne Ouest est ainsi présentée comme un facteur significatif de complexité sur le plan juridique et financier alors que rien ne vient expliquer pourquoi cette opération est indissociable du projet de regroupement des administrations au sens strict. De même, la MAPPP n'imagine pas que le pilotage étatique d'un tel projet puisse être assuré par une autre structure que le seul ministère de la défense. Sur le plan juridique, la MAPPP reprend donc exactement les hypothèses de l'évaluation préalable sans jamais les critiquer. Comme l'ont relevé les rapporteurs, il aurait pourtant été utile et nécessaire de valider la méthode retenue. Ce ne sont pas les conclusions que la MAPPP devait valider mais bien les procédés qui permettaient d'établir ce constat.

Sur l'analyse comparative, la MAPPP relève des différences de périmètre importantes et surtout considère que « *les prestations faisant l'objet de marchés séparés dans le schéma CRM ne sont pas clairement identifiées* ». De même, la valorisation de la corne Ouest peut faire l'objet de plusieurs types de contrat mais toutes les options ne sont pas analysées avec la même exigence, ce qui rend la comparaison difficile voire impossible. Sur le périmètre fonctionnel, la MAPPP souligne que des « *incertitudes subsistent (un bâtiment de 24 000 m² pourrait être localisé en parcelle Est et non en parcelle Ouest)* ». Pour les dépenses de maintenance et d'exploitation, le chiffrage a été fait sans « *calculs alternatifs [...] en fonction de la non-levée de l'une ou des deux options* », le projet comportant en effet des options portant sur le niveau de réhabilitation et de reconstruction.

Sur le plan financier, la MAPPP considère que l'avantage comparatif du contrat de partenariat provient des « *gains d'interface et [des] opportunités d'optimisation [...] offerts par le transfert de maîtrise d'ouvrage au partenaire privé* ». Elle relève néanmoins que « *la répercussion de ce gain sur le coût de la maîtrise d'œuvre est discutable* ». Elle ne se prononce pas sur la pertinence du coefficient d'optimisation fixé à 5 %.

Pour la corne Ouest, la mission valide les calculs bien qu'ils se fondent « *globalement sur les hypothèses du schéma CP* ». Ce choix a « *pour conséquence la neutralité en valeur absolue de cette valorisation au regard des deux schémas* » ; l'évaluation préalable n'établit notamment aucune distinction en termes de risque entre le CP et le CRM.

Sur la prise en compte des risques, la méthodologie est jugée « *satisfaisante* » mais la MAPPP regrette « *qu'aucune corrélation des risques n'ait pu être prise en compte* ». Plus substantiellement, elle note que « *l'analyse comparative ne prend pas en compte le risque de variation des taux d'intérêt de marché [ni] le risque d'inflation* ». Or « *une simulation de l'incidence de ces risques [...] s'avérerait utile* ».

(1) Avis de la MAPPP sur l'évaluation préalable.

Au final, la MAPPP constate que « *l'application d'un coefficient d'optimisation propre au schéma CP (dont le niveau aurait pu être mieux étayé) et surtout la valorisation des risques* » font « *basculer la comparaison* » en faveur du contrat de partenariat. Elle rend donc un avis positif mais rappelle qu'il convient de « *vérifier tout au long de la procédure, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus* ».

La lecture croisée de l'évaluation préalable et de l'avis de la MAPPP fait clairement ressortir des éléments forts d'incertitude. Les rapporteurs relèvent surtout que la conclusion favorable de la MAPPP reste soumise à une exigence de vigilance très forte. Les anticipations et les prévisions ne sauraient en effet remplacer la réalité de la négociation.

III. — LE CONTENU DU CONTRAT FINAL

Le dialogue compétitif a abouti le 30 mai 2011 à la signature du contrat entre le ministère et la société de projet OPALE DÉFENSE. Elle réunit des actionnaires industriels (Bouygues Construction, Thales pour l'informatique, Sodexo pour les services, Exprim pour l'entretien et la maintenance, Dalkia pour l'énergie), des investisseurs privés, à savoir deux fonds d'investissements (FIDEPPP pour Natixis et SEIEF pour Dexia), ainsi que la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette dernière dispose d'une minorité de blocage de 34 % au sein de la société OPALE.

Les rapporteurs ont souhaité vérifier, d'une part, que le contrat reprenait bien les hypothèses de l'évaluation préalable et, d'autre part, que les éléments de risque identifiés par la MAPPP étaient bien circonscrits. Ils ont pour cela adressé un questionnaire au ministère de la défense et demandé copie du contrat. À ce jour, ils ont obtenu des réponses détaillées mais n'ont toujours pas eu accès au document contractuel. Faute de disposer de l'ensemble des données, ils ont choisi de procéder par « sondage » en soulignant les incertitudes pesant sur les différents éléments du contrat.

A. LES ÉLÉMENTS JURIDIQUES DU CONTRAT

Le projet de regroupement des administrations centrales sur le site de Balard comporte deux volets principaux : d'une part, la construction proprement dite du bâtiment principal qui s'accompagne de la réhabilitation des bâtiments existants, désormais dénommées projet « cœur » et, d'autre part, la valorisation de la corne Ouest.

1. Le projet « cœur »

a) Un contrat de 30 ans

Pour le cœur du projet, c'est-à-dire la construction du nouveau bâtiment ainsi que la réhabilitation et la modernisation de l'existant, le contrat de partenariat a une durée de 30 ans allant de 2011 à 2041, dont 27 ans d'exploitation. Les deux immeubles de grande hauteur de la parcelle Est (tours F et A) entrent en revanche en exploitation dès la fin des travaux en mars et novembre 2012. Le volet « bureautique » a une durée de cinq ans. Les prestations de service sont assujetties à une comparaison périodique tous les cinq ans, à l'exception du nettoyage (trois ans) et de la première phase de la restauration (sept ans).

La coexistence de durées contractuelles différentes pourrait être un élément de fragilité si elle permettait au prestataire de renégocier périodiquement la tarification de ses prestations. Selon les informations fournies aux rapporteurs, le contrat prévoit une logique inverse : seul le ministère peut remettre en question le contrat, notamment s'il considère que le prix n'est plus en adéquation avec les services offerts. Il convient toutefois d'être très prudent sur la capacité réelle du ministère à renégocier les contrats ou même à les adapter à ses nouveaux besoins.

Le *National audit office* a par exemple constaté que le ministère de la défense britannique a pu éprouver des difficultés à faire respecter le contrat « *en raison d'un manque de clarté dans la rédaction du contrat* ». Elle relève que faute d'une définition initiale suffisamment précise, le ministre doit « *renégocier le contrat ou chercher [...] un arrangement mutuel avec le prestataire* » et que ces modifications peuvent entraîner des coûts importants. Il peut en effet être très difficile de remplacer le contractant, ne serait-ce que parce qu'il a mis en place le système et qu'il en a une parfaite connaissance. Un nouveau prestataire devrait s'approprier ces données, ce qui représente un surcoût financier ou temporel. Pour autant, la Cour des comptes souligne que le ministère ne doit pas renoncer par principe à la résiliation d'un contrat même si cela génère d'importants coûts de transaction car ils « *peuvent être inférieurs aux coûts continus de performances médiocres* »⁽¹⁾.

Les rapporteurs n'ont pas pu analyser les risques liés à ces clauses de révision, faute d'avoir eu accès au contrat. Ils considèrent néanmoins que cet élément doit absolument être précisé pour éviter que l'équilibre financier ne soit remis en cause durant la vie du contrat.

(1) *National Audit Office*, « Gestion et répartition des risques dans les partenariats public-privé du ministère de la défense », 30 octobre 2008 — http://www.nao.org.uk/publications/0708/mod_pfi_projects.aspx.

b) Les prestations

L'essentiel de l'entretien et de la maintenance sera assuré par le prestataire mais le ministère continuera à assurer directement certaines missions. Le tableau suivant détaille la répartition des charges de soutien.

RÉPARTITION DES CHARGES DE SOUTIEN

À la charge d'OPALE	À la charge du ministère	À la charge d'un tiers
Entretien et maintenance des infrastructures Entretien de la voirie et des espaces verts Contrôles techniques obligatoires Nettoyage des locaux Restauration, hébergement Blanchisserie (voilage, lingerie, vêtements) Gestion des salles de réunion (déplacement de cloisons...) Déménagements internes au site et livraisons Fourniture d'énergie et de fluides Impressions Fourniture des mobiliers de bureaux et réassort pendant 10 ans Fourniture d'autres mobiliers et réassort	Direction de site, service intérieur Service médical (service de santé des armées) Prévention et gestion HSCT (hygiène, sécurité et conditions de travail) Restauration des très hautes autorités Administration du personnel Billetterie, passeports et visas Encadrement sportif Photographes	Sécurité incendie (BSPP) Tri et distribution du courrier Habillement et maître tailleur selon modèle national

Source : ministère de la défense.

Certains soutiens seront en outre coordonnés entre OPALE et le ministère. Le prestataire assurera notamment l'accueil, le filtrage et le gardiennage périphérique ; l'administration et l'entretien des réseaux informatiques et téléphoniques ; l'administration et l'entretien de la bureautique pendant cinq ans. Le ministère pour sa part prendra en charge le gardiennage des zones sensibles et interviendra lorsque cela sera nécessaire ; il gèrera les laisser passer. Il sera enfin responsable des réseaux informatiques, téléphoniques et de la bureautique pour les principaux responsables du ministère.

2. La valorisation de la corne Ouest

L'opération de valorisation de la Corne Ouest est prise en charge par une société dédiée, SAS CORNE OUEST VALORISATION, fonds d'investissement du groupe AXA, sur le fondement d'un bail à construction conclu entre le titulaire du contrat de partenariat en qualité de bailleur et ladite société en qualité de preneur.

Au titre de ce bail le preneur s'engage à construire et financer les ouvrages sur la base du projet présenté dans l'offre et ceci dans un délai fixé (au plus tard fin 2016). Le bail autorise par ailleurs le preneur à louer les espaces construits. C'est donc le preneur qui percevra les loyers de l'opération de commercialisation. À l'issue du bail d'une durée de 60 ans les constructions reviendront gratuitement à l'État qui reprendra également les baux souscrits par le preneur vis-à-vis des usagers finaux en cours. L'État bénéficie d'un droit de priorité en cas de vacances de locaux.

B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU CONTRAT

Il convient de rappeler que l'ensemble des prestations est soumis à la TVA au taux normal de 19,6 %, à l'exception des prestations de restauration soumises au taux de 5,5 %. Le paiement de la TVA est neutre pour le budget de l'État mais pèse sur les ressources du ministère de la défense et doit donc faire l'objet de compensations (cf. infra). Pour faciliter les comparaisons et la compréhension du mécanisme, les rapporteurs ont choisi de retenir par défaut les chiffrages hors taxes.

1. Les dépenses liées au projet « cœur »

Le coût des travaux immobiliers de construction et de rénovation sur la parcelle Est et la parcelle Ouest s'élève à 611 millions d'euros hors taxes et hors honoraires. Les réseaux et les infrastructures informatiques représentent un investissement de 130 millions d'euros supplémentaires. S'y ajoutent les mobiliers, ainsi que les honoraires de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage. Le tableau ci-après récapitule les dépenses par catégorie.

COÛT DU PROJET « CŒUR »

(en millions d'euros hors taxes)

Travaux immobiliers (construction)	611
Investissements immobiliers	28
Réseaux SIC et informatique	131
Honoraires de maîtrise d'œuvre, bureaux de contrôle	98
<i>Sous-total</i>	<i>868</i>
Coûts de gestion, provisions et comptes de réserve	75
Actualisation des coûts de construction	60
Frais financiers pour la période de construction	72
Total	1 075

Source : ministère de la défense.

L'investissement initial atteint presque 870 millions d'euros auxquels s'ajoutent presque 210 millions d'euros de frais financiers et de coûts de gestion. Au total, l'effort initial est donc de près de 1,1 milliard d'euros. S'y ajoutent les frais financiers hors période de construction, c'est-à-dire de 2014 à 2041, à hauteur de 715 millions d'euros.

Au total, le prestataire privé devra donc dépenser un peu moins de 1,8 milliard d'euros pour le projet « cœur ».

2. La redevance du ministère et la valorisation de la corne Ouest

En contrepartie de l'investissement réalisé par le prestataire, le ministère de la défense verse une redevance annuelle pendant la durée du contrat, après la mise à disposition des immeubles. Elle atteint 130 millions d'euros (154 millions d'euros toutes taxes comprises)⁽¹⁾. Durant les 27 années d'exploitation, la défense versera ainsi au total 3,5 milliards d'euros hors taxes (4,2 milliards d'euros TTC).

Ce montant a pu être réduit grâce à la valorisation de la corne Ouest. Pour pouvoir utiliser l'emprise, la société SAS CORNE OUEST VALORISATION effectuera un versement initial et global de 220 millions d'euros. Le ministère de la défense a néanmoins écarté l'option d'un versement financier immédiat et a préféré que cette somme soit utilisée pour réduire le montant annuel de la redevance. En l'absence de cet apport, la redevance immobilière devrait être augmentée de 18 millions d'euros par an. Compte tenu des frais financiers et des calculs d'actualisation, la valorisation de la corne Ouest représente donc un abaissement du coût total du projet (en valeur actualisée) de 574 millions d'euros TTC sur l'ensemble de la période.

La redevance comprend une part immobilière (travaux et frais financiers) à hauteur de 35 %, l'informatique (investissement, frais financiers et soutien informatique dans la durée) pour 20 à 25 % (selon la période), la maintenance et l'entretien des bâtiments pour 17 % et les services (restauration, gardiennage, nettoyage...) pour 18 %. Le tableau suivant répartit les crédits par nature de dépense.

REDEVANCE ANNUELLE MOYENNE

(en millions d'euros hors taxes)

Redevance immobilière, y compris les frais financiers	45
Redevance pour les systèmes d'information et de communication	28
Redevance pour l'entretien et la maintenance	29
Redevance pour les services	28
Total	130

Source : ministère de la défense.

(1) Valeur valable en décembre 2010.

3. Les clauses de dédit

En cas de résiliation pour motif d'intérêt général, le contrat prévoit le versement d'indemnités ayant pour objet de :

- rembourser les intervenants financiers des fonds mis en place jusqu'à la date de résiliation ;
- dédommager les actionnaires du manque à gagner de l'opération en rémunérant l'immobilisation de leurs fonds propres ;
- dédommager les sous contractants du manque à gagner.

Le remboursement des fonds propres et des dettes recouvre notamment les dépenses réalisées au titre des études de conception ou d'exécution depuis la signature du contrat ainsi que les frais et commissions bancaires. Il convient par ailleurs de rappeler que le titulaire du contrat assure l'entretien et la maintenance de la tour F de Balard dès le mois de mars 2012 et de la tour A dès novembre 2012.

Le montant des indemnités varie en fonction de l'état d'avancement du projet. Les rapporteurs ont pu avoir accès à des estimations de ces coûts ; les règles contractuelles n'en permettent cependant pas la publication.

*

Les éléments fournis aux rapporteurs ne permettent pas de vérifier de façon définitive que les conditions posées par l'évaluation préalable et par l'avis de la MAPPP sont effectivement remplies. Il aurait été utile de pouvoir analyser dans son intégralité le contrat, ne serait-ce que pour connaître les options qui ont été finalement retenues.

IV. — LES QUESTIONS RESTANT À RÉGLER

En avril 2010, les rapporteurs avaient identifié trois points à régler avant la signature du contrat : le pilotage et le suivi du contrat ; le coût financier et l'articulation avec la vente des emprises parisiennes. À ce jour, les rapporteurs ne disposent pas de toutes les réponses à leurs interrogations. Plus encore, les informations qui leur ont été transmises renforcent certains de leurs questionnements. Le travail de contrôle engagé par les rapporteurs devra être poursuivi au-delà de 2014 avec un accès à toutes les données et notamment au contrat.

A. UN PILOTAGE FRAGILE ET NON ASSURÉ DANS LA DURÉE

Toutes les personnes auditionnées ont mis l'accent sur l'importance du suivi et du pilotage du contrat. Les comparaisons internationales, au premier rang desquelles les retours d'expériences britanniques sur les partenariats public-privé, montrent que ce point constitue souvent la principale faiblesse des contrats de partenariats. La puissance publique n'est souvent pas en mesure de maintenir dans la durée l'équilibre contractuel initial et en vient à accepter des surcoûts de plus en plus importants. Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'État se trouve souvent démuni face à son prestataire, ne serait-ce que parce qu'il ne s'appuie pas suffisamment sur des analyses extérieures.

1. Une expertise extérieure toujours absente

Dès le lancement du projet Balard, les rapporteurs ont souligné l'intérêt pour le ministère de la défense d'associer le Parlement et la Cour des comptes. Des documents auraient pu être communiqués et des auditions organisées sans que la confidentialité nécessaire au dialogue compétitif ne soit atteinte. En acceptant de se soumettre à cet examen critique, le projet aurait par ailleurs fait la preuve de sa robustesse et en serait sorti renforcé.

Les rapporteurs tiennent à souligner que les équipes dédiées à l'opération, et notamment la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESA) réunissent des experts de haut niveau. La compétence de ces personnels n'est pas à remettre en cause et le respect du processus est d'ailleurs à porter à leur crédit. Pour autant leur marge de manœuvre reste étroite : ils ne peuvent que mettre en œuvre dans les meilleures conditions les orientations politiques qui leur sont transmises. En d'autres termes, ils ne sont pas en mesure de critiquer les choix retenus ni de proposer des solutions alternatives. L'abandon des études sur les solutions alternatives est à ce titre révélateur : toutes les structures du ministère travaillent depuis 2008 comme si le projet Balard était déjà validé définitivement.

2. La gouvernance du contrat

Les rapporteurs avaient fortement insisté sur l'enjeu que représente la gouvernance du contrat. Lors de son audition, le secrétaire général pour l'administration a d'ailleurs reconnu que le suivi quotidien du contrat représente un véritable défi pour l'administration de la défense. Il faudra pour cela constituer une équipe dédiée réunissant non seulement des juristes mais aussi des experts techniques à même de porter la contradiction et de vérifier les éléments transmis par l'équipe de direction constituée par OPALE.

La composition, le positionnement et les pouvoirs de cette structure ne sont pas encore définis. À ce stade, la DRESO reste l'acteur central mais ses structures vont devoir changer. Créée pour préparer et concevoir le projet, elle doit désormais en piloter la mise en œuvre. Deux étapes s'avèrent déterminantes : le suivi et la réception des travaux. Dès le lancement du projet, le ministère devra installer une relation équilibrée avec l'opérateur privé, sauf à perdre la main sur le projet. Outre le respect du calendrier, il faudra veiller à ce que la qualité des prestations soit parfaitement conforme au contrat et réponde bien aux besoins du ministère. Pour ce faire, la structure devra disposer d'une autorité incontestée. À ce titre, son responsable doit pouvoir rendre compte directement à l'autorité politique ministérielle.

Durant l'exploitation, la direction de site devra rester un enjeu permanent, le ministère ne saurait se contenter d'une gestion comptable passive du contrat. L'exemple britannique a montré que seule une attitude très dynamique et proactive permet d'éviter les dérives et assure que le prestataire respecte bien ses engagements.

Les rapporteurs invitent très fortement le ministère à constituer au plus vite cette équipe et à veiller à assurer une continuité dans la gestion du projet. Piloter une telle opération demande une maîtrise de l'ensemble des enjeux et un recul qui ne peuvent s'acquérir en quelques mois. Les responsables de la structure ne doivent pas changer trop souvent et doivent disposer d'une réelle autonomie de décision.

B. DES INCERTITUDES DE CALENDRIER

Le respect du calendrier est un facteur déterminant du succès de l'opération. La principale difficulté tient à ce jour à l'obtention du permis de construire.

Le ministère a pour cela initié une déclaration de projet au sens de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Cette procédure, introduite en 2010, s'inspire de la déclaration de projet d'intérêt général. Initiée par le préfet, elle comporte une phase initiale de concertation qui a été ouverte le 30 septembre dernier et close le 3 novembre. Le rapport de la commission d'enquête publique a été remis le

7 décembre 2011. Le préfet a saisi la ville de Paris le 14 décembre en demandant la modification du plan local d'urbanisme.

À défaut d'une réponse de la ville dans un délai de deux mois ou en cas de réponse négative, le préfet pourra modifier de lui-même le PLU et délivrer le permis de construire conformément à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme.

Le ministère de la défense a sollicité le Conseil d'État sur cette procédure. L'avis rendu par la section des travaux publics en novembre 2010 a confirmé que le préfet est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, tant pour la partie principale que pour la corne Ouest.

La décision finale du préfet pourrait toutefois faire l'objet de recours, surtout que le maire de Paris a publiquement mis en cause la procédure retenue et critiqué certains éléments du projet. Sans se prononcer au fond, les rapporteurs estiment qu'un risque de décalage calendaire existe en l'espèce.

Le ministère a fait valoir qu'en cas de retard, c'est l'opérateur qui devrait indemniser le ministère de façon à couvrir les loyers que le ministère devrait verser pour l'occupation des emprises cédées mais non libérées. Ce système ne s'appliquerait cependant pas en cas de retard de délivrance du permis de construire puisque cet élément échappe complètement au prestataire.

Les rapporteurs regrettent qu'un accord n'ait pu être trouvé initialement avec la ville de Paris et avec la RATP qui bénéficie d'une servitude sur l'emprise. Il importe désormais de lever toutes les incertitudes sur ce dossier et surtout d'anticiper financièrement et juridiquement les éventuels contentieux.

C. UN FINANCEMENT INCERTAIN

Les structures de pilotage devraient se mettre progressivement en place. Des précisions doivent en revanche être apportées au plus vite sur les aspects financiers car les éléments communiqués aux rapporteurs ne leur permettent pas de s'assurer de la disponibilité des crédits nécessaires.

1. L'origine des ressources

- Pour financer la redevance, le ministère prévoit de mobiliser les crédits actuellement dédiés au soutien des emprises parisiennes. Le redéploiement de ces ressources est détaillé dans le tableau suivant.

**ORIGINE DES CRÉDITS DU PROJET BALARD EN PÉRIODE
D'EXPLOITATION**

(en millions d'euros)

Redéploiement de crédits de fonctionnement	64
Dépenses de personnel	33
Redéploiement des crédits actuellement consacrés au loyer pour le site de la DGA de Bagnoux	16
Redéploiement des crédits actuellement consacrés aux loyers budgétaires	35
Compensation du surcoût TVA	10
Total	158

Source : ministère de la défense.

Pour les dépenses de personnel, le ministère estime que le regroupement à Balard permettra de supprimer près de 1 360 emplois et ainsi de réduire la masse salariale. La ligne « dépenses de personnel » doit donc être entendue comme un redéploiement des crédits de titre 2.

Pour les loyers budgétaires, le ministère confond une dépense comptable et une dépense budgétaire : si l'effet est nul pour ses propres crédits, cette ligne alourdit les décaissements au niveau de l'État de 35 millions d'euros.

Le ministère prévoit une compensation de la TVA, étant entendu que cette correction ne porte pas sur l'ensemble du projet. Pour autant, aucun texte ne prévoit actuellement ce mécanisme, le ministère indiquant toutefois qu'un arbitrage du Premier ministre a été rendu sur ce point. Avant d'intégrer cette ressource, les rapporteurs estiment donc que son cadre légal doit être fixé. Il est à ce titre regrettable que l'examen du dernier projet de loi de finances n'ait pas été mis à profit pour arbitrer définitivement ce point.

Le ministère souligne que « l'identification des ressources effectivement libérées et disponibles pour Balard a fait l'objet d'un travail approfondi du contrôle général des armées qui a identifié et inventorié chaque ligne budgétaire. Ce travail d'inventaire détaillé a été examiné et validé au niveau interministériel ».

- Le ministère fait également valoir qu'en l'absence du projet Balard, il perdrait le bénéfice des recettes annexes tirées de la vente des emprises soit environ 700 millions d'euros. Il devrait également rénover les bâtiments actuels « sans que la ressource correspondante puisse être identifiée ». Cette opération est estimée à environ 600 millions d'euros. Enfin il devrait continuer de « dépenser les mêmes sommes pour assurer le fonctionnement des emprises dispersées et sans pouvoir externaliser dans de bonnes conditions certaines prestations, soit de l'ordre de 120 millions d'euros par an, hors loyers budgétaires, avec les inconvénients fonctionnels déjà connus, ceux liés à la dispersion des états-majors et de la DGA ».

Cette argumentation doit être écartée car elle met en regard la situation actuelle, que tout le monde reconnaît comme insatisfaisante, avec une situation optimisée. Il est regrettable qu'aucun projet de modernisation et de rationalisation des emprises actuelles ne soit disponible. Faute de cet élément de comparaison, le projet Balard apparaît nécessairement pertinent et financièrement avantageux.

2. Un problème récurrent de périmètre

Le site de Balard accueillera à terme environ 9 300 agents alors que les emprises parisiennes emploient actuellement 17 500 personnels. Les rapporteurs ont demandé un état des lieux complet de la répartition des emplois aujourd'hui et dans le projet Balard. Seule une comparaison à isopérimètre est en effet pertinente. Il convient donc d'ajouter aux dépenses de Balard l'ensemble des coûts de fonctionnement pour les personnels qui sont transférés sur d'autres sites.

Le tableau suivant présente les effectifs prévus à Balard, service par service.

EFFECTIFS PRÉVUS À BALARD (AU 8 SEPTEMBRE 2010)

Cabinets ministériels, quartier général, sous-direction des bureaux du cabinet, bureau des officiers généraux	414
États-majors des armées et états-majors d'armées	3 515
Direction générale de l'armement	2 664
Services du SGA (hors service parisien de soutien)	1 107
Contrôle général des armées	173
Inspections générales des armées	47
Délégation aux affaires stratégiques	128
DGSIC	100
DICOD	143
Divers (antenne DPSP, crèches, médical...)	227
SPAC	251
dont direction du site	50
Centre interarmées des réseaux et infrastructures des systèmes d'information (CIRISI)	Moins de 200
Sécurité	136
Soutiens divers	Moins de 74
Chancelleries	Moins de 93
Total	9 268

Source : ministère de la défense.

Le site devrait accueillir au total près de 9 300 personnes quand les emprises parisiennes emploient aujourd'hui 17 500 personnes. Pour autant la différence ne saurait être attribuée au seul regroupement puisque plusieurs services sont déplacés vers d'autres sites. Les services en charge des pensions d'invalidité de la DRH-MD vont par exemple être transférés à La Rochelle. Pour la DGA, les activités de laboratoire ainsi que les unités de production du service de la qualité seront transférés en Île-de-France. Les effectifs franciliens de la DGA devraient ainsi passer de 4 345 personnes en 2008 à 3 480 personnes en 2014 mais seules 2 670 personnes devraient s'installer à Balard. Plusieurs entités spécifiques devraient rester hors de Balard, qu'il s'agisse des 14 personnels de la délégation aux restructurations (DAR), des 11 personnels de la mission PPP, des 45 personnels de l'agence de reconversion de la défense (ARD)... Au sein des armées, des redéploiements sont également prévus : la direction centrale du service interarmées des munitions (SIMu) sera par exemple implantée à Versailles

et non à Balard. Les rapporteurs ne disposent pas de la grille complète de répartition des personnels et des coûts de transferts.

Au total, le ministère considère que le gain en effectifs sera de 1 360 emplois. Par conséquent, le périmètre à prendre en compte ne doit pas se limiter aux seuls personnels qui seront implantés à Balard ; tous les personnels actuellement à Paris et dont le poste n'est pas supprimé doivent être intégrés à la comparaison.

Les rapporteurs ont souhaité connaître, pour chaque poste actuellement occupé à Paris, le lieu final d'affectation à l'issue du regroupement à Balard : le poste est-il maintenu ou supprimé ? S'il est transféré, vers quel site et à quel coût (déménagement, coûts éventuels de mobilité...) ?

Le ministère a transmis aux rapporteurs deux études du contrôle général des armées qui cherchent à identifier les ressources nécessaires au paiement des loyers dus au titre du contrat de partenariat. En préambule les auteurs insistent par ailleurs sur « *la somme d'incertitudes et de réserves d'interprétation qui peuvent affecter l'évaluation économique* », ajoutant que ces « *données doivent être regardées uniquement comme un référentiel permettant par la suite des arbitrages* »⁽¹⁾. En outre l'étude n'a porté que sur les services de soutien qui ne représentent qu'une minorité des effectifs concernés par le regroupement.

La valorisation des gains générés par le regroupement devient dès lors très difficile à établir, les éléments mis en regard n'étant pas identiques. Le ministère considère qu'il peut comparer les coûts de soutien et de fonctionnement des 17 500 agents actuellement en poste à Paris et en proche banlieue avec les coûts de soutien et de fonctionnement de Balard.

Le ministère a indiqué que le « *rapport du contrôle général des armées de 2007 évaluait, pour un effectif de 16 600 personnes, le coût de soutien de proximité de l'administration centrale du ministère à 217 millions d'euros TTC, comprenant les rémunérations et charges sociales du personnel affecté au soutien ainsi que les achats de biens et services. En conséquence, le coût annuel moyen de fonctionnement des sites parisiens du ministère de la défense était évalué à un peu plus de 13 000 euros* » par agent en valeur 2006.

Ce « *montant ne comprenant que les dépenses de fonctionnement et pas le coût de l'immobilier des emprises de l'administration centrale, il ne peut pas être directement comparé au coût de la redevance annuelle totale du contrat de partenariat* », soit « *154 millions d'euros TTC pour 9 300 personnes* ». Selon le secrétariat général pour l'administration, il « *convient de déduire de ce montant le coût de la redevance immobilière d'un montant annuel moyen de 54 millions d'euros [...], incluant les frais financiers, ce qui donne un coût de fonctionnement par agent de 10 750 euros par agent (valeur décembre 2010) sur le même*

(1) Rapport du contrôle général des armées du 23 juillet 2010 sur le financement des loyers du partenariat public-privé du projet de regroupement des services centraux à Balard.

périmètre que le coût [...] évalué par le CGA ». Au final, le ministère estime donc que le contrat de partenariat permet de réduire « le coût de fonctionnement par agent d'au minimum 18 %, en ayant installé le personnel du ministère dans un cadre de travail fonctionnel, moderne et mieux entretenu que ne le sont actuellement les bâtiments et les réseaux. L'économie s'élève même à 22 % si on actualise, entre 2006 et décembre 2010, les coûts de fonctionnement estimés par le CGA sur les emprises actuelles ».

M. François Cornut-Gentille se félicite de ces précisions et considère qu'elles lèvent toute ambiguïté sur le coût individuel de l'opération.

M. Bernard Cazeneuve conteste l'estimation du ministère, ne serait-ce que parce que les frais financiers sont indissociables du recours au contrat de partenariat et ne peuvent donc pas être neutralisés. Si le ministère avait conduit en interne le projet, il n'aurait pas payé de tels frais. De même, le ministère enlève de l'équation la contribution immobilière. Ce choix n'est pertinent que si on estime que le ministère aurait dû engager une somme équivalente pour moderniser les installations actuelles en l'absence du projet Balard. Une fois encore le ministère compare une situation optimisée avec l'état actuel dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il n'est pas satisfaisant. Le périmètre de la comparaison proposé par le ministère apparaît donc plus que discutable. Au final, le projet Balard aura bien un coût de 16 500 euros par an et par agent ⁽¹⁾, soit une augmentation de 27 % par rapport aux dépenses individuelles actuelles.

(1) Versement annuel de 154 millions d'euros TTC pour 9 300 agents.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense au cours de sa réunion du mercredi 25 janvier 2012.

Un débat suit l'exposé des rapporteurs.

M. le président Guy Teissier. Il convient de relativiser la portée des données statistiques : tout dépend en fait du périmètre que l'on prend en compte. En tout état de cause, le recours aux partenariats public-privé s'avère très utile à l'État comme aux collectivités territoriales car il rend possibles certaines réalisations qui n'auraient pu être menées en interne.

M. Daniel Boisserie. On peut se demander s'il y a vraiment une alternative aux partenariats public-privé compte tenu de l'absence de ressources. En d'autres termes, lorsque l'on n'a pas les moyens d'être propriétaire, on est contraint d'être locataire. S'agissant du calendrier des travaux à Balard, la livraison du bâtiment est prévue en 2014. Cette date vous semble-t-elle crédible et sera-t-elle respectée ?

Pour quelles raisons n'avez-vous pu avoir accès au contrat de partenariat public-privé ? Enfin qu'advendra-t-il de l'hôtel de Brienne ?

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Dans le projet Balard, l'État a choisi comme partenaire privé un consortium dont le projet ne respectait pas le plan local d'urbanisme de la Ville de Paris. Et par un procédé assez singulier, au lieu de mettre ce projet en conformité avec le droit de l'urbanisme, on a choisi de mettre le droit de l'urbanisme en conformité avec ce projet. Ainsi, c'est le préfet qui modifiera le plan local d'urbanisme. Une enquête publique a déjà été réalisée pour servir de base à sa décision qui devrait intervenir dans le courant du mois de février.

Cette procédure fait peser un risque de retard sur la mise en œuvre du projet, un tel retard risquant d'être très pénalisant pour l'État. En cas de décalage, le montant des pénalités pourrait atteindre 640 000 euros par jour, cette somme constituant un plafond qu'il faudra apprécier en fonction des circonstances.

Un des consortiums qui n'a pas été retenu par l'État aurait pu tirer de la non-conformité du projet retenu aux règles d'urbanisme un moyen pour contester l'attribution du marché. Je précise qu'aujourd'hui le contrat est purgé de tout recours.

Pour ce qui est de l'hôtel de Brienne, le ministère de la défense n'envisage pas de le céder.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Dans le dossier Balard, on pourrait certes faire du juridisme sans fin, mais cela n'aurait guère de sens. En effet, tout reste ouvert à la discussion, y compris les pénalités de retard, et la jurisprudence en la matière n'est pas encore établie.

Ce projet répond à un véritable besoin de nos forces armées, et c'est là le véritable enjeu de ce dossier.

M. Philippe Vitel. Avez-vous dressé un bilan de la profonde restructuration qu'a connu le service de santé des armées ?

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Nous n'avons pas consacré de développement spécifique à cette question que nous avons traitée plus en détail dans le rapport présenté en 2010.

M. Michel Grall. Vous êtes-vous penchés sur les restructurations actuelles des forces armées britanniques et allemandes ? En Allemagne, l'objectif est de réaliser huit milliards d'euros d'économies, en ramenant notamment les effectifs de la Bundeswehr de 250 000 à 180 000 hommes.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Nous n'avons pas procédé à des études comparées, et ce pour deux raisons. D'une part, parce que la restructuration des armées est plus avancée en France, ce qui rendrait la comparaison assez difficile. D'autre part, parce que l'accès aux informations pertinentes auprès de notre propre ministère de la défense était déjà compliqué ; qu'en aurait-il été de ministères étrangers !

M. Damien Meslot. La Cour des comptes s'est montrée très critique sur l'organisation des bases de défense dans son dernier rapport. De nouvelles opérations de regroupement d'unités au sein de bases de défense sont-elles envisagées ? Le dispositif est-il définitivement stabilisé ?

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Depuis le travail de la Cour, beaucoup de progrès ont été accomplis et je crois que le ministère répond désormais à la plupart des critiques. Le regroupement d'unités de différentes armées au sein d'une même base de défense est toujours une opération complexe car elle suppose de conjuguer les cultures propres à chaque armée. Il faut également veiller à faire porter l'effort essentiellement sur les services de soutien.

Il serait prématuré de lancer une seconde vague de regroupements, avant d'avoir dressé un bilan précis de la première. Il faut par exemple réfléchir à la taille des bases de défense : certaines rassemblent des unités éloignées de cent ou cent cinquante kilomètres, ce qui n'est pas forcément pertinent. Il faudra aussi comparer les avantages et les inconvénients des différents modèles d'organisation que l'on voit se dégager. En d'autres termes, il n'existe pas de modèle type, le schéma s'adaptant au contexte local.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. La carte militaire a déjà été profondément réformée : nous sommes passés de quatre-vingt-dix à cinquante et une bases de défense, ce qui constitue une évolution importante. Le ministre a toutefois indiqué que le dispositif actuel était stabilisé.

La constitution de bases de défense avait été présentée comme la pierre angulaire de la réforme et comme une source majeure d'économies. Or, nous ne disposons aujourd'hui d'aucun bilan précis des économies réalisées au sein de chaque base de défense et de l'ensemble d'entre elles, au motif, selon le ministre, qu'elles ne peuvent être évaluées qu'*a posteriori*. Il faut en tout état de cause procéder rapidement à cette évaluation.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Le montant des économies réalisées varie considérablement d'une base à une autre.

M. Jean-Jacques Candelier. Dans le dossier Balard, les conditions d'attribution du marché de partenariat public-privé au consortium mené par Bouygues ne sont pas claires ; notre collègue Bernard Cazeneuve nous a d'ailleurs fait part de ses interrogations à ce sujet. Je note en outre que les montants en jeu sont très importants. Ce dossier doit faire l'objet d'un suivi parlementaire rigoureux, faute de quoi, il risque de déboucher sur un véritable scandale.

M. le président Guy Teissier. Le suivi est justement assuré par nos collègues Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille. Il conviendra de prolonger cette mission lors de la prochaine législature.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Il s'agit d'un dossier complexe, qui doit faire l'objet d'un suivi politique et pas seulement d'un pilotage technique. Je ne dispose cependant d'aucun élément me permettant d'imaginer que la procédure n'a pas été scrupuleusement respectée.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. J'exprime très clairement de grandes réserves sur l'équilibre financier de ce projet.

M. Yves Fromion. Je me suis rendu récemment dans une base de défense du Cher qui réunit des unités de nature très différente : un dépôt d'armes nucléaires, des écoles de formation, un établissement technique... Les militaires que j'y ai rencontrés ne m'ont pas caché les difficultés qu'il peut y avoir à réunir ces unités dans une seule et même base. Cependant, ils reconnaissent eux-mêmes qu'avec de la bonne volonté, ces difficultés ne sont pas insurmontables et ils constatent que l'opération a permis de dégager des synergies et une sorte de « mieux-vivre ensemble ». Pour autant, ils n'ont pas été en mesure d'évaluer financièrement les économies générées par les regroupements. Les temps aidant, les choses s'organisent et les bases de défense contribuent à l'interarmement de nos forces.

Mme Michèle Alliot-Marie. François Cornut-Gentille a indiqué craindre que la déflation des effectifs n'ait pour conséquence certaines pertes de compétences ; desquelles s'agit-il ?

S'agissant du projet Balard, il ne me semble pas y avoir de contradiction entre un suivi technique du projet et un suivi politique : le second viendrait en appui et en aide aux travaux menés par le ministère de la défense.

Enfin, pour ce qui est des expériences étrangères, une étude existe au sein du ministère sur les conditions dans lesquelles les Britanniques ont regroupé certains matériels et externalisé certains services.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Les points sensibles en matière de recrutement concernent notamment les équipages des sous-marins, notamment pour les atomiciens, et les mécaniciens chefs d'équipe dans l'aéronautique.

M. Pierre Forgues. Je voudrais revenir sur le contrat Balard. Je trouve inadmissible qu'on ne connaisse pas les conditions de dévolution du marché et qu'on ne soit pas en possession du contrat. Comment peut-on assurer le suivi d'un contrat qu'on ne connaît pas ?

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Effectivement, nous ne pouvons pas effectuer ce suivi qui revient au ministère de la défense qui détient le contrat. Et je pense que les équipes de suivi ne sont pas suffisamment structurées pour l'effectuer. En tout état de cause, je reste convaincu que le contrat n'est pas satisfaisant.

M. Pierre Forgues. Je voudrais que le président de la commission demande au ministre la communication de ce document central.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Je suis moins pessimiste que Bernard Cazeneuve : le ministre a conscience qu'il va lui falloir se doter d'une équipe dédiée de haut niveau. Ce sera ensuite à nous de convoquer ces personnels et de nous assurer qu'ils disposent des moyens suffisants.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Je m'inquiète de la volonté du ministre de limiter l'autonomie de la mission PPP pour la rattacher à la direction des affaires financières du ministère. Cela lui ôterait une grande part de sa souplesse de gestion.

Mme Martine Lignières-Cassou. En deux ans, le périmètre des bases de défense a considérablement changé, puisqu'on est passé de 90 à 51 bases. Les dépenses pour les infrastructures ont elles sensiblement augmenté. J'ai le sentiment qu'il ne sera pas possible d'aller plus loin, sauf à entamer les capacités opérationnelles.

Sur le contrat de Balard, je ne reviens pas sur les conditions de sa passation. Beaucoup de collectivités s'interrogent aujourd'hui sur les PPP. Je pense qu'il ne faut pas un suivi global mais qu'il est nécessaire de renforcer l'expertise technique, juridique et architecturale. Cette affaire ne doit pas rester aux seules mains du ministère de la défense. Ces experts coûtent très chers mais je suis sûre que l'État dispose de capacités en la matière.

M. le président Guy Teissier. Il est clair que le ministère de la défense ne pilote pas seul un projet d'une telle importance. Les services de l'État et notamment ceux du ministère des finances sont naturellement mis à contribution et le ministère de la défense n'hésite pas à faire à des cabinets spécialisés. Il n'y a donc pas à s'inquiéter plus que de raison.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Je ne suis pas un grand partisan des PPP mais, dans ce cas précis, je pense qu'il ne faut pas tirer une conclusion trop hâtive. Ce qui est important, c'est de donner au ministère les moyens d'assurer son suivi.

Vous évoquez l'impact de la création de bases de défense et les dépenses induites par cette mesure. Les infrastructures ont été clairement sous-évaluées et le ministère a été obligé d'augmenter le budget.

M. Philippe Nauche. Je constate qu'il y a une asymétrie de compétences et de connaissances entre l'opérateur et le ministère. L'opérateur va certainement faire une marge très importante, mais sur quel poste ? S'agira-t-il des loyers, des services rendus ou tirera-t-il ses bénéfices de la parcelle mise à disposition ?

J'aimerais savoir si vous avez réussi à trouver un accord avec le ministère de la défense, sur les chiffres à prendre en compte pour évaluer le coût du soutien à Balard. Comment d'ailleurs s'organisera cette fonction sur le nouveau site ?

Concernant les externalisations, je constate qu'on est passé à une position plus mesurée qu'il y a trois ans ; le ministère semble être revenu sur son enthousiasme excessif.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Nous n'avons pas les données complètes du périmètre du soutien à Balard. Nous avons quelques éléments mais pas de chiffre précis. C'est une raison qui explique ma méfiance grandissante à l'égard du PPP.

Les économies générées par le regroupement sont liées à la réduction des effectifs induite par le projet. On a parfois évoqué le chiffre de 3 000 postes externalisables, mais je ne suis pas en mesure de reconstituer cet agrégat. Dès lors je ne peux évaluer les économies espérées.

J'ajoute que l'équation du ministère est particulière puisqu'elle intègre comme recette des loyers budgétaires alors qu'il ne s'agit que d'une ressource comptable.

Au final, sur un sujet aussi complexe et important, je considère qu'il reste trop d'interrogations pour pouvoir l'appréhender avec sérénité.

M. Jacques Lamblin. Je voudrais revenir sur les chiffres évoqués par Bernard Cazeneuve : la réforme doit conduire à la suppression de 54 000 emplois et générer environ 5 milliards d'économies. Quels sont les différents facteurs qui ont conduit à revoir le montant total des gains escomptés ?

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Pour calculer les économies nettes, il faut déduire le coût des mesures d'accompagnement social et le coût des infrastructures des gains réalisés sur la masse salariale. La minoration constatée tient à la sous-évaluation initiale des coûts induits. Dans le même temps les dépenses de rémunération « hors socle » ont augmenté et les recettes exceptionnelles ont été moindres que prévu. Ces éléments expliquent la faiblesse de l'impact de la réforme sur le budget général du ministère.

M. François Cornut-Gentille, rapporteur. Malgré un contexte difficile, je voudrais faire observer que l'équation globale a été respectée. La déflation des effectifs a donné lieu à une inflexion sans précédent de la masse salariale : pour la première fois les dépenses de socle commencent à baisser.

Les effets de la réforme ne se sont cependant pas fait totalement sentir. Les vrais acquis sont la mise en place d'outils de suivi de la masse salariale ainsi que, de manière générale, l'évolution de la culture des militaires qui partagent désormais des méthodes de travail communes fondées sur la réactivité et l'évaluation.

M. Philippe Folliot. Je m'interroge encore sur l'opportunité d'avoir séparé dans deux bases de défense les deux régiments siamois que sont le 8^e RPIMA de Castres et le 3^e RPIMA de Carcassonne, au prétexte qu'ils se trouvaient précédemment dans deux régions militaires différentes.

À propos de Balard, existe-t-il des clauses de sorties ? Est-il encore temps de les mettre en œuvre ? Si oui, quel en serait le coût ? Au regard de la crise économique que nous traversons et vu l'état de nos finances publiques, nous pouvons légitimement nous interroger sur ce point.

M. Bernard Cazeneuve, rapporteur. Nous ne sommes pas en mesure de vous répondre, les clauses de sorties étant parties intégrantes du contrat que nous ne connaissons pas. Et quand bien même le ministère nous l'aurait transmis, il serait difficile de vous répondre avec précision car le plus souvent, il s'agit de clauses négociables. Le contrat ne précise pas tant des montants que des plafonds et des modalités de négociation.

M. Laurent Fabius. Balard est un projet très important qui aura des conséquences diverses et notamment financières. Il est donc impératif de suivre de très près cette opération. Pour répondre à cet objectif de contrôle, avoir accès au

contrat paraît être un préalable indispensable. Monsieur le Président pouvez-vous vous engager à le demander ?

M. le président Guy Teissier. Je suis prêt à demander au ministre de la défense le contrat. Il faudra voir si aucune règle juridique ne s'oppose à cette transmission.

*
* *
*

La Commission autorise, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.

*
* *
*

ANNEXES

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE CALCUL DES ÉCONOMIES HORS TITRE 2

NOTE

sur l'évaluation des économies HT2 des réformes
au ministère de la défense et des anciens combattants

ANNEXE : Tableau des gains de fonctionnement de la réforme.

Dès 2009, le ministère de la défense et des anciens combattants s'est employé à informer les parlementaires sur le niveau des gains engendrés par sa réforme globale : il leur transmet chaque année une estimation, toutes choses égales par ailleurs, des gains associés à la réforme sur la période 2008-2015, par nature de dépense.

Dans ce cadre, les économies de fonctionnement ont fait l'objet d'une évaluation globale, sur la base de la déflation d'effectifs de la mission Défense et d'hypothèses de projection conventionnelles explicitées dans une note méthodologique également communiquée au Parlement :

- pour les crédits liés à l'homme (ex : alimentation), il a été considéré que les dépenses diminuaient proportionnellement aux effectifs ;
- les autres crédits (liés à l'activité et à la structure) sont considérés comme évoluant en fonction, selon les cas, des effectifs totaux de la mission « Défense » ou des seuls effectifs militaires de celle-ci (pour les carburants opérationnels par exemple), de manière strictement proportionnelle ou avec un décalage d'un à deux ans.

Le ministère de la défense a cependant l'ambition de relier plus étroitement les économies de fonctionnement estimées à des sous-jacents physiques traduisant la mise en œuvre concrète de la réforme, et d'être en mesure de rendre compte des gains réalisés projet par projet. Il s'est donc, tout au long de l'année 2011, attaché à compléter ce suivi par une approche analytique, différente de la démarche retenue jusque là.

A cette fin, et dans le cadre du projet Aramis de renforcement de la fonction financière, un groupe de travail réunissant la DAF, l'état-major des armées et la mission pour la coordination de la réforme a été mis en place, avec l'objectif d'identifier les gains et surcoûts hors titre 2, qu'ils soient ponctuels ou récurrents, de la réforme, en se fondant sur les inducteurs physiques de la variation de la dépense. La méthode s'appuie sur des données traçables et auditables permettant notamment d'assurer une réactualisation annuelle des données.

1. Méthodologie mise en œuvre

a) Identification des actions physiques menées dans le cadre de chaque projet

Ce GT a recensé, en lien avec les chefs de projets, l'ensemble des mesures physiques conduites dans le cadre des 29 projets de réforme et permettant de réaliser des économies hors titre 2 *via* :

- des réformes de structure (à titre d'exemple : fermeture de bases dans le cadre du projet « restructuration Air », dissolution d'un régiment du matériel dans le cadre du projet « réorganisation des structures du MCO terrestre », dissolution et mutualisation des organismes des commissariats d'armées dans le cadre de la création du SCA, etc.) ;
- des densifications/rationalisations à organisation constante (création ou suppression d'effectifs au sein d'entités existantes).

A titre d'exemple, le nombre de mesures élémentaires constitutives du projet « restructuration Terre » est de 133.

Le GT s'est en outre appuyé sur la cible de déflation officiellement assignée à chaque projet et sur la trajectoire de déflation identifiée à ce stade pour y parvenir.

b) Valorisation des gains liés aux projets

• *Principes*

Afin de permettre des analyses thématiques transverses, les conséquences financières de la réforme sont, dans la mesure du possible pour chaque mesure élémentaire, appréciées par poste de coûts, regroupés en cinq grands domaines :

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

• *Valorisation des mesures élémentaires de chaque projet*

Cet exercice a mobilisé un très grand nombre d'acteurs financiers ministériels (bureaux financiers des armées et services).

Chaque mesure élémentaire identifiée au titre du projet a fait l'objet d'un chiffrage sur les postes de coûts liés à l'emprise, au soutien au stationnement, à l'activité et au soutien à l'activité.

Ce chiffrage a prioritairement été réalisé sur la base de données budgétaires exécutées (plutôt que programmées), et s'est appuyé sur un travail important d'extraction d'informations financières datant des années d'initialisation de la réforme. A ce titre ont par exemple été utilisés les budgets de fonctionnement des régiments dissous et les budgets de gestion des établissements du commissariat supprimés.

Chaque fois que les données financières disponibles dans les systèmes d'information financiers ministériels (Accord, Chorus, SAGEF, etc.) et les outils de comptabilité analytique existants (comptes organiques de l'armée de l'air, SIRENE pour la Marine, etc.) ont permis d'isoler le périmètre d'application des mesures de réforme, le chiffrage a été effectué sur la base de données directes. C'était par exemple le cas lorsque le budget de fonctionnement d'une entité dissoute est disponible.

A défaut de données directes, le groupe de travail a eu recours à des coûts unitaires. Ceux-ci ont en particulier été fréquemment utilisés :

- pour les rationalisations ou les densifications de sites existants ;
- pour les déflations disséminées sur de nombreux sites, dans le cas de projets portant sur des fonctions transverses (« Organisation des finances », « Infrastructure », « GRH-solde, paie et droits individuels », etc.).

Les ratios employés ont été calculés en rapportant la dépense exécutée à des unités d'oeuvre (les effectifs et, lorsque celles-ci sont disponibles, les surfaces). Ils ont été établis en tenant compte d'effets de seuils dans l'évolution de la dépense lorsque celle-ci ne varie pas proportionnellement aux effectifs. C'est le cas pour les postes de coûts relevant des domaines « emprise » et « soutien

au stationnement » ; il a alors été considéré que la dépense ne varie que lorsque la variation d'effectifs dépasse un certain volume.

Dans la mesure du possible, les ratios ont été calculés sur la base du budget exécuté des entités concernées. A défaut, des coûts plus globaux (pour un budget opérationnel de programme par exemple), calculés par le groupe de travail, ont été appliqués. Cela a en particulier été le cas pour la valorisation de déflations éparses réalisées dans le cadre de projets transverses. Ces suppressions concernent en effet des personnels exerçant des fonctions d'administration générale et de soutien commun répartis dans un grand nombre de formations.

c) **Chiffrage centralisé de certains impacts**

- *Valorisation des économies directement liées à la déflation d'effectifs globale du ministère*

Les déflations d'effectifs réduisent mécaniquement les dépenses du domaine « homme », réalisées au bénéfice de l'individu quelle que soit son affectation (alimentation, compensatrice SNCF, habillement), et ce indépendamment des mesures de réforme dans le cadre desquelles elles sont mises en œuvre. La déflation globale est dans ce cadre le sous-jacent physique le plus pertinent pour apprécier l'effet financier de la réforme.

Ces gains sur les postes de coûts « liés à l'homme » sont donc valorisés, non via la liste de mesures élémentaires de chaque projet, mais en appliquant un coût unitaire à la déflation ministérielle globale

- *Etudes complémentaires spécifiques*

– Carburants opérationnels :

Les gains sur le poste « carburants opérationnels » découlant de la mise en œuvre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ne peuvent pas être appréhendés à travers la liste des mesures physiques relatives aux différents projets, ce qui a justifié une étude particulière. Le GT a identifié des inducteurs traduisant l'impact de la réduction de format des armées (effectifs militaires pour le milieu terrestre, nombre d'aéronefs pour le milieu aéronautique et nombre de bâtiments pour le milieu naval). L'économie a été considérée, pour chaque annuité de la LPM, comme proportionnelle à l'évolution de l'inducteur retenu.

– Bases de défense :

L'étude a permis d'appréhender deux types d'économies spécifiques aux BdD :

- la réduction des « coûts liés à l'homme » (alimentation, habillement, compensatrice SNCF) découlant de la déflation d'effectifs imputable à l'embalement (- 10 000 effectifs) ;
- les économies engendrées par la rationalisation des achats menée au niveau local.

Ces économies ont été évaluées à 143 M€ sur la période. Elles ne reflètent toutefois pas la totalité des économies résultant de la mise en place des BdD, soit que celles-ci sont comptabilisées dans les projets fonctionnels dont l'embalement permet la mise en œuvre, soit qu'elles sont difficiles à quantifier précisément à ce stade (rationalisation et simplification des processus).

2. Résultats de l'étude

Ces travaux ont permis de réaliser un premier chiffrage, encore susceptible d'évoluer car il doit faire l'objet de consolidations et de compléments (notamment en ce qui concerne les systèmes d'information, l'habillement et la manœuvre RH), mais dans des proportions qui devraient être inférieures à 10 %. Au total, les gains nets ont été estimés à 1 694 M€ (cf. annexe) sur 2008-2015. Ils s'ajoutent aux économies sur le titre 2, évaluées à 5 409 M€ en cumul sur la période (avec un gain récurrent annuel de 1 450 M€ à partir de 2016).

Cette estimation tend à corroborer l'évaluation des gains de fonctionnement réalisée par la méthodologie de 2009, qui s'élevait à 1 714 M€.

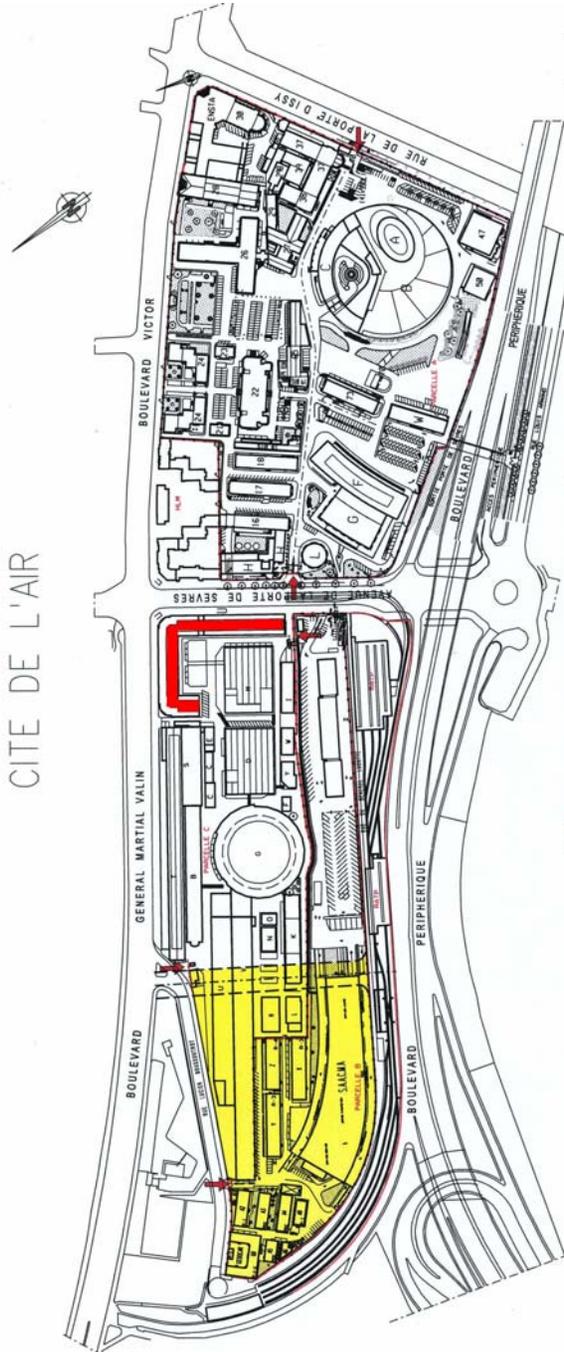
Ramené au périmètre de la seule mission « Défense », retenu pour la précédente évaluation, le gain peut être estimé à 1 671 M€. La différence entre les deux chiffrages, de 43 M€ (soit 2,5 %), est d'autant plus limitée que la valorisation de 2011 prend pas en compte l'outre-mer.

Au demeurant, l'écart résiduel entre les deux estimations découle logiquement des différences entre les deux méthodologies employées :

Tout d'abord, la valorisation de 2011 s'appuie sur le déroulement concret de chaque projet de réforme et les transformations physiques identifiées dans ce cadre (en particulier celles qui affectent les structures). Elle ne peut donc pas totalement chiffrer les conséquences de mesures physiques nécessaires à l'atteinte de la cible de déflation ministérielle, mais encore non définies à ce stade, alors que la méthode conventionnelle s'applique de manière homogène à l'ensemble de la déflation prévisionnelle, indépendamment des mesures structurelles permettant de la mettre en oeuvre.

Enfin, le chiffrage réalisé en 2011 intègre certains coûts (récurrents ou ponctuels) impliqués par la réforme, en particulier ceux dus à la densification de certains sites, dont l'approche par la déflation globale ne permettait de rendre compte qu'imparfaitement. A titre d'exemple, le déménagement de l'école du personnel volant de Nîmes-Garons à Lann-Bihoué a entraîné la passation d'un avenant à son contrat de formation, pour un surcoût de 3,4 M€ par an jusqu'à l'expiration du marché.

ANNEXE 2 : CARTE DU SITE DE BALARD



ANNEXE 3 : ÉTUDE PRÉALABLE – ANALYSE QUALITATIVE DES SCHÉMAS

Projet Balard – Evaluation préalable

07/01/2009

6. ANALYSE QUALITATIVE DES SCHEMAS

Il convient à présent de procéder à l'analyse comparative des modes opératoires retenus :

- Au regard du critère de la performance (6.1),
- Au regard de la répartition des risques (6.2),
- Au regard des aspects juridiques du financement (6.3),
- Et au regard des exigences du développement durable (6.4).

6.1 Au regard du critère de la performance

Les performances respectives du marché de conception-réalisation-maintenance et du contrat de partenariat ont été analysées au regard de critères spécifiques au projet Balard.

Ces critères tiennent :

- Au caractère global du contrat,
- A la procédure de passation de ces modes opératoires,
- A leur durée,
- A leur gouvernance,
- Et à l'opérationnalité des montages.

Caractère global du contrat

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>AVANTAGES</p> <p>En tant que maître d'ouvrage, le MINDEF garde la maîtrise de la conception.</p> <p>Le regroupement de la conception, de la réalisation et de la maintenance tend, en principe, à garantir la qualité des offres en raison de l'association de la conception à la réalisation et à la maintenance. Bien plus, la réalisation de ces prestations par un même opérateur tend à limiter les risques d'incohérence technique au cours de l'exécution du contrat et, par là-même, à renforcer la qualité des prestations.</p> <p>En outre, la collaboration en continu entre le concepteur et le constructeur conduit à une meilleure prise en compte des technologies nouvelles.</p>	<p>AVANTAGES</p> <p>Le contrat de partenariat s'avère particulièrement intéressant en ce qu'il permet une gestion intégrée de la plupart des prestations relevant du projet Balard.</p> <p>Plus précisément, il est permis d'associer, conception, construction et maintenance à diverses prestations de services annexes (restauration, gardiennage, accueil, gestion du courrier, gestion de l'hébergement, soutien médical etc.).</p> <p>En outre, le caractère global du contrat de partenariat contribue à la qualité des prestations et à la réduction des risques d'incohérence technique.</p> <p>Enfin, le contrat de partenariat permet d'intégrer la maintenance portant des</p>

	<p>bâtiments relevant de la parcelle Est, alors même que le partenaire privé n'aura pas assuré leur financement et les travaux qui y sont relatifs.</p> <p>En effet, un contrat de partenariat peut ne pas porter simultanément sur le financement, la construction et la maintenance d'un ou plusieurs ouvrages (Conseil constitutionnel, décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003, considérant 13 : « <i>Considérant que l'article 6 autorise le Gouvernement à modifier la loi du 12 juillet 1985 susvisée en instituant de nouvelles formes de contrats portant sur "la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions</i> »).</p>
<p>INCONVENIENTS</p> <p>Le marché de conception-réalisation-maintenance repose sur une logique de continuité qui veut que ce soit le même opérateur à qui va être confié les missions successives de conception réalisation et maintenance d'un même ouvrage. Etendre le seul contrat de maintenance à d'autres ouvrages préexistants n'entre pas dans cette logique. Bien qu'il n'existe à ce jour aucune jurisprudence sur ce point, il apparaîtrait hautement hasardeux d'envisager une telle solution qui est juridiquement très fragile.</p> <p>Par ailleurs, des prestations de services annexes ayant trait, par exemple, à la restauration au gardiennage, à l'accueil, à la gestion du courrier, à la gestion de l'hébergement, au soutien médical etc. ne peuvent relever du périmètre du marché de conception-réalisation-maintenance.</p> <p>Ces prestations devront faire l'objet de contrats séparés.</p> <p>De même, la valorisation de la Come Ouest ne pourra faire l'objet du marché de conception-réalisation-maintenance, ni même de marchés distincts. Cette valorisation devra</p>	<p>INCONVENIENTS</p> <p>Aucune mission de service public ne peut être confiée au partenaire privé.</p> <p>L'externalisation de la gestion des restaurants administratifs devra être limitée dans son contenu de manière à assurer que le partenaire privé se borne à concourir à l'exercice de ce service public par le MINDEF (ordonnance du 17 juin 2004, article 1^{er}).</p>

faire l'objet, par exemple, d'une cession ou d'un bail à construction de droit commun dès lors que le terrain relève du domaine privé.
<p>CONCLUSION</p> <p>Au regard du caractère global du mode opératoire, le contrat de partenariat s'avère plus performant que le marché de conception-réalisation-maintenance.</p> <p>Certes, le marché de conception-réalisation-maintenance et le contrat de partenariat peuvent porter sur les principales prestations relevant du projet Balard (conception, construction, maintenance). Ainsi, ces deux modes opératoires présentent tous les avantages tirés de la synergie entre conception et réalisation et maintenance.</p> <p>Toutefois, à l'inverse du contrat de partenariat, le marché de conception-réalisation-maintenance, ne permet ni la valorisation de la Corne Ouest ni la réalisation des prestations de services annexes relevant du projet (restauration, gardiennage, accueil, gestion du courrier, gestion de l'hébergement, soutien médical etc.). De plus, le marché de conception réalisation maintenance ne permet a priori pas d'intégrer la seule maintenance des ouvrages de la parcelle Est.</p>

Procédure

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>AVANTAGES</p> <p>Ce marché doit être conclu selon les procédures prévues par le code des marchés publics.</p> <p>A cet égard, la procédure de publicité et de mise en concurrence portera simultanément sur la conception, la réalisation et la maintenance, ce qui est susceptible de générer un gain de temps. Plus précisément, la durée</p>	<p>AVANTAGES</p> <p>La procédure de dialogue compétitif pourra être utilement envisagée par le ministère. Celle-ci consiste en un dialogue engagé avec des candidats sélectionnés en vue de définir des solutions susceptibles de répondre au mieux aux besoins définis dans u programme.</p> <p>La procédure de publicité et de mise en concurrence portera simultanément sur la</p>

¹⁶ Code des marchés publics, article 36 : « La procédure de dialogue compétitif est une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre. Le recours à la procédure de dialogue compétitif est possible lorsqu'un marché public est considéré comme complexe, c'est-à-dire lorsque l'une au moins des conditions suivantes est remplie : 1° Le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ; 2° Le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet. Les conditions de recours à la procédure de dialogue compétitif mentionnées ci-dessus ne sont pas exigées pour les marchés de travaux dont le montant est compris entre 206 000 Euros HT et 5 150 000 Euros HT. Pour la réalisation des ouvrages pour lesquels la loi du 12 juillet 1985 susmentionnée s'applique, le pouvoir adjudicateur peut recourir à la procédure de dialogue compétitif à condition de ne pas confier à l'opérateur économique, outre l'exécution, l'intégralité de la conception de l'ouvrage ».

<p>du dialogue sera plus courte dans le cadre d'un marché de conception-réalisation-maintenance, ce dernier ne comportant pas d'auditions portant sur les aspects financiers.</p> <p>Par ailleurs, il faut souligner que le mode normal de dévolution des marchés publics reste l'appel d'offres, lequel exclut toute négociation avec les candidats (cf. code des marchés publics, article 59 et 64).</p> <p>Toutefois, une procédure de dialogue compétitif pourra être utilement envisagée. Celle-ci consiste en un dialogue engagé avec des candidats sélectionnés en vue de déterminer les solutions susceptibles de répondre aux besoins de la personne publique¹⁶.</p>	<p>conception, la réalisation et la maintenance, ce qui est susceptible de générer un gain de temps.</p>
<p>INCONVENIENTS</p> <p>En raison de l'organisation d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, les opérateurs économiques intéressés auront tendance à tirer les prix vers le bas ce qui, le cas échéant, pourrait les conduire à réaliser des prestations d'une qualité moindre. Ce risque doit toutefois être nuancé dans la mesure où le ministère assortirait le marché d'objectifs de performance qui, s'ils ne devaient pas être atteints, seraient sanctionnés par des pénalités.</p> <p>La mise en œuvre de la procédure du dialogue compétitif est subordonnée à la démonstration par la personne publique qu'elle est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet.</p> <p>Par ailleurs, le maître d'ouvrage devra prendre en compte un allongement du temps lié à l'élaboration par ses propres services du programme nécessairement plus complet et, au jugement des prestations remises par les candidats, lesquelles devront être de niveau APS.</p> <p>Enfin, la complexité de la procédure de</p>	<p>INCONVENIENTS</p> <p>Le recours au contrat de partenariat doit être fondé sur des motifs d'urgence ou de complexité ou sur l'existence d'un bilan avantage/inconvénient établissant le caractère avantageux du contrat de partenariat.</p> <p>Par ailleurs, le choix de la procédure de dialogue compétitif doit être justifié par la complexité du projet, lequel ne doit pas permettre au MINDEF de définir à l'avance les moyens permettant de répondre à ses besoins.</p> <p>En outre, la complexité de la procédure de dialogue compétitif risque d'être accrue si plusieurs scénarios (par exemple : intégration ou non de certains de la parcelle Est dans le périmètre du marché) doivent être discutés au cours de la procédure de dialogue compétitif.</p> <p>Dans cette hypothèse, la durée de la procédure serait allongée.</p> <p>Enfin, la rédaction du contrat de partenariat est la source d'une certaine complexité nécessitant par conséquent une grande prudence.</p>

<p>dialogue compétitif risque d'être accrue si plusieurs scénarios (par exemple : intégration ou non de certains de la parcelle Est dans le périmètre du marché) doivent être discutés au cours de la procédure de dialogue compétitif.</p> <p>La durée des marchés de maintenance étant nécessairement limitée, la personne publique sera obligée de les remettre périodiquement en concurrence, ce qui constitue une source de complexité supplémentaire, de perte de temps, de surcoûts et de risques de contentieux.</p>	
<p>CONCLUSION</p> <p>Chacun de ces modes opératoires envisagés peut être passé selon la procédure du dialogue compétitif, ce qui favorisera l'émergence de solutions techniques et de montages juridiques et financiers performants.</p> <p>Toutefois, dans tous les cas de figure, le recours à la procédure de dialogue compétitif devra être justifié par l'existence de motifs de complexité.</p> <p>Par ailleurs, le déroulement de cette procédure sera plus complexe si plusieurs scénarios doivent être discutés (par exemple : intégration ou non de certains de la parcelle Est dans le périmètre du contrat). De même, la préparation du dialogue sera allongée en raison de la nécessité d'élaborer un programme fonctionnel détaillé, tant dans le cadre d'un contrat de partenariat, que dans le cadre d'un marché de conception-réalisation-maintenance.</p> <p>Même si le marché de conception-réalisation-maintenance pourrait apparaître plus avantageux dans la mesure où la passation d'un contrat de partenariat est subordonnée à la démonstration de motifs d'urgence ou de complexité ou à un bilan avantage/inconvénient favorable au contrat de partenariat, le fait que les marchés de maintenance doivent être périodiquement remis en concurrence constitue un handicap important.</p>	

Durée du contrat

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>AVANTAGES</p> <p>La réduction des interfaces du fait de la globalité du contrat, et plus précisément, l'adaptation des méthodes de conception (étude de projet et d'avant-projet) à la technologie et aux moyens du constructeur, a pour effet de réduire les délais, notamment</p>	<p>AVANTAGES</p> <p>La durée d'un contrat de partenariat est déterminée en tenant compte de la durée requise pour l'amortissement des investissements réalisés par le partenaire privé en vue de la construction des ouvrages.</p>

<p>lors de l'élaboration des plans d'exécution et de la réalisation des travaux.</p>	<p>Par ailleurs, dans le cadre d'un contrat de partenariat, les prestations peuvent être réalisées dans des délais performants, notamment en ce qui concerne la phase de construction.</p>
<p>INCONVENIENTS</p> <p>L'interdiction d'imputer sur le coût de la maintenance une partie du coût de la construction implique que les considérations proprement financières ne peuvent justifier une durée du marché équivalente à la durée de l'amortissement.</p> <p>Par ailleurs, si l'article 16 du code des marchés publics permet au MINDEF de déterminer la durée du marché en tenant compte de la nature des prestations, ce faisant, ce dernier devra également tenir compte de l'obligation d'assurer une remise en concurrence périodique du marché de conception-réalisation-maintenance.</p> <p>Il en résulte que la durée du marché sera nécessairement limitée. Ainsi, il est difficile de justifier une durée supérieure à 10 ans.</p> <p>Ainsi, le MINDEF sera tenu de passer à intervalles réguliers des contrats portant sur la maintenance.</p>	<p>INCONVENIENTS</p>
<p>CONCLUSION</p> <p>En termes de durée, le contrat de partenariat paraît plus avantageux que le marché de conception-réalisation-maintenance.</p> <p>En effet, la durée du marché de conception-réalisation-maintenance est limitée par l'obligation d'une remise en concurrence périodique des prestations de maintenance, tandis que la durée du contrat de partenariat peut être fixée librement par les parties en tenant compte de la durée d'amortissement prévisionnel du coût des opérations de travaux, alors qu'en contrat de partenariat, il n'aura qu'un rôle de contrôle de l'exécution du contrat.</p>	

Gouvernance

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>AVANTAGES</p> <p>Le maître d'ouvrage se retrouve en présence d'un interlocuteur unique, ce qui permet de limiter les risques d'interfaces et les risques tenant à la coordination et au pilotage de l'opération.</p> <p>Le marché de conception-réalisation-maintenance correspond à un mode opératoire connu et bien maîtrisé par le MINDEF contrairement au contrat de partenariat.</p>	<p>AVANTAGES</p> <p>Ce contrat permet la mise en place d'un interlocuteur unique, la société de projet, tout au long de l'exécution du contrat, ce qui permet de limiter les risques d'interface et les risques tenant à la coordination et au pilotage de l'opération.</p>
<p>INCONVENIENTS</p> <p>Le maître d'ouvrage se retrouve seul face à son cocontractant et ne peut donc plus compter sur l'assistance générale du maître d'œuvre tout au long du chantier.</p> <p>Cela implique pour le maître d'ouvrage de disposer d'un service technique ayant des capacités en matière de maîtrise d'œuvre de sorte que celui-ci puisse établir un programme détaillé complet et surveiller son exécution. Dans le cas contraire, la personne publique pourra utilement s'adjoindre les services d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.</p>	<p>INCONVENIENTS</p> <p>La gouvernance étant intégralement transférée à la société de projet, cela supposera une grande prudence dans l'élaboration du contrat.</p>
<p>CONCLUSION</p> <p>Dans le cadre du marché de conception-réalisation-maintenance, le MINDEF n'étant pas dessaisi de la maîtrise d'ouvrage, celui-ci doit, pour éviter tout dérapage (coûts, délais etc.) disposer de personnels techniques dédié au contrôle de la bonne exécution du marché.</p> <p>En revanche, le marché de conception-réalisation-maintenance correspond à un mode opératoire connu et bien maîtrisé par le MINDEF.</p> <p>Par ailleurs, la garantie d'une bonne gouvernance du contrat de partenariat nécessitera une rédaction précise et minutieuse du contrat ainsi qu'une nouvelle approche du contrôle.</p>	

Opérationnalité du montage

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>AVANTAGES</p> <p>En premier lieu, rien ne s'oppose à ce que le MINDEF passe un seul marché portant à la fois sur la réhabilitation et la construction de l'ensemble des ouvrages relevant du périmètre de l'opération.</p> <p>En effet, l'article 3 de la loi du 29 août 2002 <i>d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure</i> permet la passation d'un marché unique.</p> <p>Par ailleurs, il est admis que les opérations sous maîtrise d'ouvrage publique puissent porter sur la réhabilitation et la construction d'un ou plusieurs ouvrages faisant l'objet d'un même contrat (loi du 12 juillet 1985 régissant l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique).</p> <p>En deuxième lieu, et sans préjudice de ce qui précède, le MINDEF peut toutefois décider d'allotir l'opération. A cet égard, deux possibilités se présentent.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soit un allotissement géographique pourra consister en un lot portant sur la parcelle Est, et un autre lot, sur la parcelle Ouest. • Soit un allotissement par nature d'ouvrages pourra consister en un lot portant sur les ouvrages à réhabiliter, et un lot portant sur les ouvrages à construire. <p>Toutefois, dans ces deux hypothèses, les offres pourront faire l'objet d'un jugement global, et non pas lot par lot, ce qui permettra aux candidats de réaliser des économies d'échelle et, par conséquent, de proposer des prix plus attractifs (loi du 29 août 2002, article 3).</p> <p>En dernier lieu, il doit être précisé que le marché de conception-réalisation-maintenance ne s'oppose pas à ce que la réalisation des travaux s'exécute par phases</p>	<p>AVANTAGES</p> <p>La personne publique peut prévoir que certaines prestations discutées au cours du dialogue compétitif et définies dans le contrat ne seront réalisées que si un avenant ayant pour objet de déclencher leur exécution est conclu par les parties.</p> <p>Il importe alors que la conclusion de cet avenant et son objet soient prévus par le contrat (ordonnance du 17 juin 2004, article 11).</p>

<p>dont le démarrage sera déclenché par ordre de service.</p> <p>En revanche, contrairement au contrat de partenariat, il serait plus facile d'intégrer dans une tranche conditionnelle la rénovation de certains bâtiments de la parcelle Est (code des marchés publics, article 72). En effet, la technique des tranches conditionnelles n'est pas prévue en tant que telle dans l'ordonnance du 17 juin 2004 précitée, qui lui substitue en effet la technique de l'avenant (cf. ci-contre).</p>	
<p>INCONVENIENTS</p> <p>L'article 3 de la loi du 29 août 2002 précitée paraît envisager les prestations de conception, de réalisation et de maintenance comme un ensemble indissociable.</p> <p>Ainsi, en l'espèce, il ne semble pas qu'un marché de conception-réalisation-maintenance puisse prévoir des prestations de maintenance de bâtiments qui n'auraient été ni conçus, ni réalisés par le titulaire du marché.</p>	<p>INCONVENIENTS</p>
<p>CONCLUSION</p> <p>Au regard du critère de la mise en œuvre opérationnelle de l'opération, les contrats de partenariat présente un avantage par rapport aux marchés de conception-réalisation-maintenance. En effet, ces marchés ne permettent pas en principe la maintenance de bâtiments qui n'auraient été ni conçus, ni réalisés par le titulaire du marché.</p>	

6.2 Au regard de la répartition des risques

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>AVANTAGES</p> <p>L'allocation de risques limités au titulaire du marché garantit une certaine attractivité de la procédure.</p>	<p>AVANTAGES</p> <p>Le contrat de partenariat permet un partage équilibré des risques entre la personne publique et le partenaire privé, chacun assurant la part des risques qu'il est le plus à même de supporter.</p> <p>Sous réserve d'un partage équilibré des</p>

	risques entre la personne publique et le partenaire privé, le contrat de partenariat permet un transfert de certains risques majeurs tenant, notamment à la conception, à la construction et au financement des ouvrages.
INCONVENIENTS Le MINDEF supporterait la plupart des risques liés à la mise en œuvre de l'opération et, notamment, les risques liés à la construction et aux retards éventuels.	INCONVENIENTS Une allocation d'une part trop importante des risques au partenaire privé peut engendrer une augmentation des loyers voire dissuader certains opérateurs économiques de soumissionner.
CONCLUSION Dans le cadre du marché de conception-réalisation-maintenance, les risques pèsent en majeure partie sur la personne publique tandis que, dans le cadre du contrat de partenariat, les risques liés à l'opération peuvent être répartis de manière équitable entre la personne publique et le partenaire privé.	

6.3 Au regard des aspects juridiques du financement

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
AVANTAGES L'engagement simultané du concepteur et du constructeur sur le respect des coûts de réalisation garantit la pertinence des estimations et par là-même la réalité économique du projet, d'une part, une meilleure qualité des prestations, d'autre part, et enfin, une anticipation du financement du projet par la personne publique. Le caractère global et forfaitaire du prix inclut l'ensemble des aléas de conception et de réalisation pouvant affecter le projet. Conformément aux dispositions de l'article 17 du code des marchés publics, des clauses incitatives peuvent être insérées dans les marchés en vue d'améliorer les délais de réalisation, et la qualité des prestations et de réduire les coûts de production.	AVANTAGES Le recours au contrat de partenariat permet à la personne publique de ne pas assurer le préfinancement de l'opération. Ainsi peut-elle étaler les paiements des investissements réalisés en versant au partenaire privé des loyers tout au long de la durée du contrat. Par ailleurs, la rémunération du partenaire peut varier en fonction de critères de qualité et de performance. Enfin, le contrat de partenariat permet au partenaire privé de valoriser le domaine de la personne publique et d'en tirer des recettes annexes venant en diminution du loyer que lui verse la personne publique.

<p>INCONVENIENTS</p> <p>Un tel marché ne peut faire l'objet que de financements publics. Plus précisément, la construction et l'aménagement doivent faire l'objet de crédits d'investissements, tandis que l'entretien et la maintenance seront payés sur la base de crédits de fonctionnement.</p> <p>En conséquence, ce mode opératoire ne pourra être combiné avec des contrats de crédit-bail ou des baux emphytéotiques administratifs.</p> <p>Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 94 du code des marchés publics, l'interdiction du paiement différé a vocation à s'appliquer dans le cadre d'un tel mode opératoire. Il en résulte que le paiement des ouvrages ne pourra être étalé et devra être assuré à compter de l'exécution des premières prestations.</p> <p>Enfin, le marché de conception réalisation maintenance ne permet pas de valoriser la corne Ouest. Cette valorisation devra faire l'objet de contrats distincts (cf. supra).</p>	<p>INCONVENIENTS</p> <p>Les paiements ne pourront provenir des bénéficiaires des services assurés par le partenaire privé.</p> <p>Il s'ensuit par exemple que le partenaire privé ne pourra tirer une partie de sa rémunération des recettes provenant des usagers des restaurants administratifs.</p>
<p>CONCLUSION</p> <p>Le contrat de partenariat présente des avantages significatifs sur le marché de conception-réalisation-maintenance tenant principalement :</p> <ul style="list-style-type: none">• Au préfinancement de l'opération par le cocontractant du MINDEF,• A l'étalement des loyers tout au long de la durée du contrat,• A de plus grandes possibilités de rémunération du partenaire privé assises sur des critères de performance,• A la perception de recettes annexes.	

6.4 Au regard des exigences du développement durable

Marché de conception réalisation maintenance	Contrat de partenariat
<p>Le MINDEF a fait le choix de suivre une démarche HQE ainsi qu'il entend optimiser la gestion énergétique de son parc immobilier en construisant et en réhabilitant le parc ancien des bâtiments à basse consommation d'énergie. La prise en compte de ses exigences environnementales n'est en rien discriminante.</p>	
<p>CONCLUSION</p> <p>L'article 5 du projet de loi Grenelle, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 21 octobre 2008, privilégie les contrats de partenariat pour la qualité environnementale qu'ils peuvent favoriser en général et plus particulièrement pour la réalisation des travaux de rénovation en matière d'économie d'énergie.</p>	

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS

AUDITIONS

Ministère de la défense

- Le général de corps aérien Éric Rouzaud, sous-chef d'état-major « Soutien », commandant interarmées du soutien ;
- M. Jean-Paul Bodin, directeur adjoint du cabinet civil et militaire accompagné de M. Christophe Maisonneuve, conseiller pour les questions économiques, financières et administratives et de Mme Adélaïde Barbier, attachée parlementaire ;
- l'amiral Christian Pénillard, directeur général des systèmes d'information et de communication ;
- le général de corps d'armée Thierry Cambournac, chef de la mission pour la coordination de la réforme du ministère de la défense, accompagné du colonel Thierry Combel ;
- le général de corps d'armée Patrick Bazin, directeur interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense, accompagné du vice-amiral d'escadre Jean-Michel L'Henaff ;
- M. Jacques Roudière, directeur des ressources humaines, accompagné de M. Yves Boero, adjoint de la sous-direction du pilotage des ressources humaines militaires et civiles ;
- M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration⁽¹⁾, accompagné de M. Hugues Bied-Charreton, directeur des affaires financières, de Mme Évelyne Satonnet et du commissaire lieutenant-colonel Thomas Gauthier ;
- M. Bruno Vieillefosse, délégué pour le regroupement des états-majors, directions des services centraux du ministère de la défense, accompagné du général Hubert Foucault et de Mme Sylvie Bourrier, chargée des questions juridiques et financières.

(1) M. Jean-Paul Bodin a été nommé secrétaire général pour l'administration le 14 octobre 2011.

Organisations syndicales

- Pour l'UNSA
 - Mme Marie-Christine Ledieu
 - M. Gilles Frostin
- Pour la CGC
 - M. Francis Dubois
 - M. Henri-Philippe Bailly
- Pour FO
 - M. Serge Guitard
- Pour la CFDT
 - M. Luc Scappini
 - Mme Sophie Morin

DÉPLACEMENTS

Saint-Dizier

- Base aérienne et base de défense de Saint-Dizier
 - Le colonel Jean-Pierre Montégu, commandant la base aérienne 13 et la base de défense de Saint-Dizier-Chaumont ;
 - le lieutenant-colonel Fabrice Harlory, adjoint au commandant de la base de défense Saint-Dizier-Chaumont ;
 - le lieutenant-colonel Jérôme Loquen, chef du groupement de soutien de la base de défense Saint-Dizier-Chaumont ;
 - le major Jean-Michel Chartrain, représentant de catégorie, président des sous-officiers pour la base aérienne 113 ;
 - le caporal-chef Larbi Kelouaz, représentant de catégorie pour les militaires du rang de la base aérienne 113 ;
 - Mme Patricia Kiletzky et Mme Nathalie Morvan, déléguées FO de la BA 133 ;
 - M. Mickaël Gerbeau, délégué CGT du dépôt de munitions de Brienne-le-Château ;

- M. Stéphane Darbot, délégué UNSA du 61^e régiment d'artillerie de Chaumont.
- o Sous-préfecture de Saint-Dizier
 - M. Thilo Firchow, sous-préfet de Saint-Dizier,
 - Mme Catherine Sadrin, sous-préfète de Langres ;
 - Mme Corinne Goyard, premier adjoint au maire de Langres ;
 - M. Philippe Bossois, conseiller général, premier adjoint au maire de Saint-Dizier ;
 - M. Jacques Banderier, directeur départemental des territoires de la Haute-Marne ;
 - le lieutenant-colonel Christophe Casanova, délégué militaire départemental adjoint.

Reims

- o Base aérienne
 - Le lieutenant-colonel Jérôme Servat, commandant l'organe liquidateur 112 ;
 - le lieutenant-colonel Marc Lienhardt, commandant en second et responsable technique de l'organe liquidateur 112 ;
 - le capitaine Jean-Pierre Faggian, responsable de l'infrastructure ;
 - le capitaine Isabelle Patarin, responsable de l'administration, du personnel et de la restauration ;
 - le capitaine Olivier Ramdine, responsable du bureau prévention environnement.
- o Sous-préfecture de Reims
 - M. Michel Bernard, sous-préfet de Reims ;
 - Mme Simone Mielle, commissaire régionale à la réindustrialisation ;
 - M. Philippe Kahn, directeur départemental des territoires de la Marne ;

- M. Patrice Guyot, directeur de la plateforme ressources humaines du secrétariat général aux affaires régionales de Champagne-Ardennes ;
 - M. Jacques-Alex Dorliat, directeur territorial du pôle emploi
 - le chef d'escadron (TA) Jean Delamarque, délégué militaire adjoint ;
 - M. David Witt, direction départementale des territoires de la Marne ;
 - M. Joseph Lunet, chargé de mission économie au secrétariat général aux affaires régionales de Champagne-Ardennes ;
 - M. Jean-Philippe Grimm, chef de cabinet, secrétaire général adjoint de la sous-préfecture de Reims.
- Élus locaux
- Mme Agnès Person, conseillère générale ;
 - Mme Brigitte Bourgery, adjoint au maire de Mourmelon-le-Grand ;
 - M. Jean Huguin, maire de Suippes ;
 - M. Jean-Pierre Desplanques, maire de Brimont ;
 - M. Jean-Claude Laval, adjoint au maire de Reims.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- M. Jean-Luc Bohl, président de Metz Métropole ;
- le général Christophe de Gouttes, commandant l'état-major de soutien de Metz.