

Loi de programmation militaire - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration

M. Jacques Gautier, président. - Monsieur le Secrétaire général, nous vous accueillons dans le cadre de nos auditions sur le projet de loi de programmation militaire 2014-2019. Nous avons entendu la présentation du ministre, mardi dernier. Il reviendra demain matin à 9 heures 30 pour répondre à nos questions. Nous entendrons à votre suite l'ensemble des plus hauts responsables de la défense.

Durant cette période, le ministère de la défense devra relever de nombreux défis, j'en relèverai quatre qui concernent directement vos attributions, lesquelles se trouvent d'ailleurs renforcées :

- la poursuite de la réforme engagée avec des mouvements de réductions des effectifs et de restructurations qui comportent également, y compris dans le dispositif législatif, des mesures d'accompagnement et de reconversion des personnels militaires et civiles, mais aussi des collectivités territoriales et des sites affectés ;

- la poursuite de la réforme du ministère, avec de nouvelles attributions transversales confiées au secrétariat général, notamment dans le domaine des ressources humaines ;

- les efforts à conduire pour répondre avec des moyens limités au maintien des ambitions, ce qui touche au premier chef la réalisation, la modernisation et la gestion des infrastructures nécessaires pour accueillir les nouveaux équipements, assurer le maintien en conditions opérationnelles de nos armées et les conditions de vie des militaires.

Enfin, le suivi de la disponibilité des ressources financières, notamment des ressources exceptionnelles.

Vous nous direz comment ont été définis les objectifs et les moyens nécessaires à leur réalisation et comment le ministère de la défense entend les mettre en oeuvre au cours de cette période.

Mes collègues et moi vous interrogerons à la suite de votre exposé. Je vous laisse la parole.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration. - Je reviendrai en premier lieu sur les ressources humaines et la maîtrise de la masse salariale, enjeux très lourds de la prochaine loi de programmation (LPM). Le ministre l'a dit à plusieurs reprises : c'est un des sujets les plus difficiles pour nous, les réductions d'effectifs qui s'annoncent venant après des mouvements déjà très importants. L'objectif politique a été de préserver cependant au maximum l'outil opérationnel. Je dirai ensuite quelques mots de la mobilisation des ressources financières et des recettes exceptionnelles. Je reviendrai sur les restructurations et l'infrastructure et dirai quelques mots de la mise en place du nouveau mode de gouvernance du ministère.

La mise en oeuvre de la LPM est conditionnée par la réussite de la manœuvre liée aux ressources humaines et la maîtrise de la base salariale. La LPM prévoit une déflation de 33 675 équivalents temps plein (ETP), 10 175 au titre des réformes précédentes et 23 500 au titre de la nouvelle déflation. 645 postes seront créés dans des domaines bien spécifiques -lutte informatique défensive, DGSE, prise en compte des exigences liées à sûreté de la propulsion nucléaire.

Comme par le passé, la nature des déflations des 23 500 ETP, est double. Une part résulte de l'adaptation des armées aux nouveaux objectifs capacitaires ; elle se monte à environ 8 000 ETP, auxquels il convient d'ajouter une part du reste à faire au titre de la LPM 2009-2014 et environ 1 000 ETP sur les forces prépositionnées. Une des priorités du projet de LPM étant de préserver les forces

opérationnelles, la plus grande part des déflations (14 500) proviendra de la transformation de l'environnement des forces.

On reproduira un taux d'effort proche de celui de la précédente LPM. Toutefois, la volonté étant d'augmenter la place des civils dans les services de soutien, ce taux se répartira entre 78 % pour les militaires et 22 % pour les personnels civils contre 75/25 lors de la précédente loi.

Comment allons-nous faire ? On s'est fixé comme objectif principal de rechercher des gains de productivité dans l'ensemble du dispositif de soutien, d'administration et dans les états-majors. Cela va nous conduire à un travail en profondeur sur l'ensemble des processus, afin d'essayer de simplifier les modes de travail au sein du ministère.

C'est une démarche complexe, qui s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'action publique et qui concerne l'ensemble de l'Etat. La semaine dernière, nous avons arrêté, avec le major général des armées et l'adjoint du DGA, une liste de trente chantiers, qui vont faire l'objet d'une analyse en profondeur afin d'essayer de dégager des gains de productivité. Ces grandes fonctions sont par exemple la fonction achats, la fonction financière, le traitement des factures, ou la maintenance immobilière.

Comme dans la précédente programmation, chaque responsable de chantier recevra une lettre de mission avec un calendrier, et rendra compte périodiquement de l'état d'avancement.

Je ne cache pas que les choses vont être assez difficiles, car nous avons déjà profondément réorganisé la chaîne des soutiens, avec la création des bases de défense et le développement de structures interarmées. Mais, nous allons capitaliser sur tout cela, par exemple dans le domaine financier, en nous appuyant bien plus sur les services du commissariat des armées, en particulier les plateformes achats finances, pour accroître la productivité de ces plateformes et leur faire remonter un certain nombre de tâches administratives qui peuvent être aujourd'hui exercées par les bases de défense.

Pour autant, la manoeuvre va également reposer sur des mécanismes de départ des personnels avec tout un dispositif d'accompagnement.

Plusieurs mesures en faveur du personnel militaire doivent faciliter la mise en oeuvre de la LPM, comme les mécanismes de promotion fonctionnelle ou de paiement de pensions au grade supérieur, afin de soutenir le flux des départs. Le mécanisme des pécules, qui existe déjà, sera reconduit mais aménagé, le pécule étant antérieurement versé en deux fractions, la seconde partie étant conditionnée à la reprise d'une activité professionnelle dans le secteur privé. Cette condition de reprise d'activité sera supprimée.

On modifiera aussi le mécanisme de disponibilité, en rémunérant mieux les militaires qui choisiront de profiter de ce dispositif.

Nous avons essayé de calibrer ces dispositifs de telle sorte qu'ils nous permettent d'atteindre le dépyramidage, la LPM prévoyant de supprimer 5 800 postes d'officiers, à hauteur de 1 000 par an, afin d'essayer de retrouver un taux d'encadrement de 16 %. Nous étions environ à 15,5 % en 2007, et sommes actuellement à 16,75 %. Nous voudrions revenir à 16 % de la population militaire.

C'est un objectif ambitieux. La suppression de 5 800 postes d'officiers sous-entend, en effet, de revoir les conditions d'emploi de ce personnel en veillant à ce que les armées ne privilégient pas la

satisfaction de leurs besoins propres au détriment de l'ensemble du dispositif interarmées qui s'est mis peu à peu en place.

La présence d'officiers dans des structures interarmées est indispensable. J'ai besoin dans mes services d'officiers ayant eu un parcours opérationnel. Quand on traite de crédits relatifs au programme d'armement à la direction des affaires financières, il faut avoir des ingénieurs de l'armement et des officiers des armes qui savent parfaitement de quoi on parle pour traduire tout cela sous l'angle financier.

La manoeuvre nécessitera la mise en oeuvre des mesures d'aide évoquées. L'ensemble du dispositif d'accompagnement des restructurations se situera à hauteur de 933 millions d'euros durant la période. C'est une somme conséquente. On devra par ailleurs renforcer le dispositif d'aide à la reconversion. On a créé, lors de la précédente LPM une agence de reconversion unique pour l'ensemble du personnel, "défense mobilité", qui va se doter d'une structure dédiée, chargée de s'occuper des officiers supérieurs. Ce dispositif sera analogue à celui existant pour les officiers généraux.

On devra également travailler au rééquilibrage entre personnels civils et militaires, notamment dans les tâches de soutien. Le ministre a confié au directeur des ressources humaines une mission d'analyse des emplois. On s'aperçoit, à la fin de l'actuelle LMP, qu'il existe des sureffectifs de personnels civils localisés dans certains bassins d'emploi. Nous sommes en train de les analyser, nous recensons les compétences des personnels et étudions comment pourvoir certains emplois, par exemple dans les groupements de soutien des bases de défense, aujourd'hui occupés par du personnel militaire mais qui pourraient être occupés par du personnel civil.

En matière de ressources humaines, l'autre défi est bien sûr celui de la maîtrise de la masse salariale. Vous avez évoqué la réforme prévue par le ministre sur ce point : c'est une réforme qui porte sur deux volets. Le premier concerne le regroupement de l'ensemble des crédits de ressources humaines dans un programme unique. On ne sait pas encore si l'on créera un programme spécifique à côté du programme 212 ou si on intégrera ces crédits au programme 212. Des discussions sont en cours avec la direction du budget.

Le secrétaire général pour l'administration (SGA) aura la responsabilité de l'ensemble de ces crédits, qui seront répartis au sein de budgets opérationnels de programmes (BOP), vraisemblablement par gestionnaire d'armée. Ainsi, le gestionnaire du BOP terre serait le directeur des ressources humaines de l'armée de terre ; nous y retrouverons les crédits de rémunérations de l'ensemble des personnels portant un uniforme de l'armée de terre, qu'ils soient employés dans l'armée de terre ou dans d'autres structures du ministère.

Nous étudions aussi comment regrouper dans un BOP unique les crédits relatifs à certaines populations. Je pense au contrôle général des armées, aux ingénieurs du service d'infrastructures, aux personnels du service des essences. Il existera également un BOP unique pour l'ensemble du personnel civil, dont un service de la direction des ressources humaines sera gestionnaire.

Pour gouverner l'ensemble de ces crédits, le SGA s'appuiera sur la direction des ressources humaines du ministère, qui bénéficiera d'une autorité fonctionnelle renforcée vis-à-vis de l'ensemble des directions en charge des questions de ressources humaines au sein du ministère.

Nous avons eu en interne un débat sur l'autorité fonctionnelle renforcée et l'autorité hiérarchique. Nous n'avons pas retenu l'autorité hiérarchique ; la gestion des personnels devant rester de la responsabilité des armées. Ce n'est pas à la direction des ressources humaines du ministère de la

défense (DRH-MD) de s'occuper de notation, de discipline ou du moral ! En revanche, la DRH-MD doit étudier les processus de recrutement et d'avancement par exemple, afin de savoir à quel moment elle peut intervenir ? Comment intervenir avec un visa, un avis, un droit de veto ?, pour garantir le respect de la masse salariale.

Nous avons jusqu'à la fin de l'année pour jeter les bases de ce système. 2014 sera une année de calage pour tester le dispositif, qui se traduira en construction budgétaire dans le PLF 2015.

Le SGA s'appuiera aussi, dans ce domaine, sur la direction des affaires financières, car il existe, dans le suivi de la masse salariale, un certain nombre d'éléments que la direction des affaires financières maîtrise, par exemple l'appréciation du glissement vieillesse technicité (GVT).

Il s'agit d'une réforme très ambitieuse. Vous avez évoqué le fait que le transfert de responsabilités vers l'état-major des armées, intervenu en 2009, avait suscité quelques difficultés de mise en oeuvre. Il est bien évident que le SGA ne pourra pas résoudre par un coup de baguette magique le problème auquel est confronté le ministère depuis des années en matière de ressources humaines et de maîtrise de sa masse salariale. Cela nécessite donc un travail collectif.

Le directeur des ressources humaines aura notamment pour adjoint un officier général quatre étoiles, qui le secondera et sera l'interlocuteur des directions des ressources humaines d'armée. C'est un travail en commun que nous devons réaliser pour définir les responsabilités de chaque acteur - responsable de programmes, responsable de BOP, mais aussi gestionnaire et préciser les modalités d'exercice de cette autorité fonctionnelle.

Les objectifs en matière de masse salariale seront d'autant plus lourds que nous devons réaliser 4,4 milliards d'euros d'économies sur l'ensemble de la période. Or, si nous n'arrivons pas à maîtriser la masse salariale, nous devons prendre sur nos propres ressources les moyens de retrouver l'équilibre -sauf pour les mesures résultant de l'application de mesures générales relative à la fonction publique comme la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Je pense que tout ceci nous conduira inévitablement, dans le cours de la LPM, à modifier la politique des ressources humaines, notamment en ce qui concerne les militaires. Nous allons en effet devoir nous interroger sur les processus de sélection, d'avancement, de déroulement de carrière. Nous devons intégrer des mesures relatives à l'évolution des textes en matière de retraites, nécessitant de revoir les créneaux d'avancement de grade, l'allongement des carrières, etc.

Des questions se feront également jour en termes de recrutement : combien d'officiers recrutés dans les grandes écoles militaires, ou déjà formés à l'extérieur, mais pour des contrats et des périodes plus courtes ? Tous ces éléments de politique des ressources humaines devront être réexaminés en commun. L'état-major des armées y tiendra une place très importante : principal employeur du ministère, c'est à lui de définir les besoins relatifs à la politique des ressources humaines...

[M. Jean-Louis Carrère](#), président. - On évitera les errements que l'on a connus, au cours desquels on a vu la masse salariale s'envoler parce qu'on avait créé beaucoup de postes d'officiers supérieurs, etc.

M. Jean-Paul Bodin. - C'est l'élément à maîtriser.

[M. Jean-Louis Carrère](#), président. - Cela me paraît nécessaire !

M. Jean-Paul Bodin. - Il faut reconnaître que nous avons eu, dans la mise en oeuvre des dispositifs d'accompagnement de l'actuelle LPM, une gestion généreuse. Un certain nombre de personnes qui ont pu partir en bénéficiant des mécanismes d'aide au départ ont été remplacées dans leur grade. Ce dispositif a donc nécessairement un impact sur la masse salariale.

D'un autre côté, cela a permis de faire passer les réformes...

M. Jean-Louis Carrère, président. - A quoi cela sert-il de supprimer des postes dans ces conditions ?

M. Jean-Paul Bodin. - Il faudra également travailler à un plan d'accompagnement du personnel. Le ministre l'a indiqué à plusieurs reprises, et cela figure dans le rapport annexé à la LPM.

Il faut aussi remettre sur la table l'ensemble du dispositif indemnitaire. Une de nos principales difficultés réside dans la multiplicité des primes, que nous n'appliquons pas de manière homogène entre armées. En général, cet examen se fait plutôt par un alignement par le haut ; le problème est qu'il faut revoir le dispositif indemnitaire à ressources constantes. Il va donc falloir du temps, de la persuasion et trouver les bons points d'équilibre.

Le second point concerne la mobilisation des ressources financières, et notamment les recettes exceptionnelles. Vous connaissez les chiffres.

Parmi ces recettes, une part incombe directement à mes services. Il s'agit des recettes liées à l'immobilier. On en a beaucoup parlé dans la précédente LPM ; on n'a pas complètement atteint le montant attendu, mais l'on arrive tout de même à environ 670 millions d'euros sur la période, en ayant vendu un certain nombre d'immeubles en province, et passé un bail de longue durée pour la gestion du parc de logements domaniaux avec la Société nationale immobilière (SNI).

D'où viendront les recettes exceptionnelles du domaine immobilier ? Principalement des immeubles parisiens, que nous allons abandonner pour rejoindre Balard à l'été 2015.

Les bâtiments qui devaient nous être livrés fin 2014 le seront à partir de fin février 2015, pour la partie construite sur la parcelle ouest -celle des nouveaux bâtiments de commandement. Une partie des bâtiments à rénover de la parcelle est seront, quant à eux, livrés en avril. Les emménagements pourront donc commencer à partir de cette date.

Pourquoi existe-t-il un décalage dans le calendrier ? On a tout simplement rencontré des difficultés classiques dans ce type d'opérations -désamiantage et dépollution plus importants que prévus, en particulier des sols sur lesquels était installé le bassin d'essais des carènes. Nous avons, par ailleurs, essuyé des aléas climatiques. Ce sont là des problèmes classiques, mais ce retard ne provient pas, comme on l'a dit, de difficultés avec la ville de Paris. Nous les avons réglées, ce n'est donc pas le motif.

Nous allons donc vendre les immeubles que nous occupons ; nous avons entamé les discussions et plusieurs bâtiments seront vendus dès cette année : le bâtiment de La Pépinière, derrière le Cercle national des armées, à Saint-Augustin, sera vendu comme immeuble de bureaux, après discussions avec la ville de Paris ; les immeubles de Bellechasse-Penthemont seront également mis en vente cette année, puis Saint-Thomas d'Aquin et enfin l'îlot Saint-Germain.

Ce dernier sera le plus difficile à vendre, mais nous avons d'ores et déjà des pistes intéressantes. Il faut des intervenants financièrement solides car nous vendons un emplacement et des façades, l'ensemble du bâtiment devant être entièrement refait. Après discussions avec la ville de Paris, les

objectifs en matière de logement social ne devraient s'appliquer que sur une partie de cet immeuble et pas aux autres, ce qui constitue un élément très important pour la vente, ces immeubles pouvant être vendus comme immeubles de bureaux.

Nous devrions atteindre les objectifs en matière de ressources immobilières. Un certain nombre d'autres immeubles en vente en province devraient également rapporter des sommes conséquentes.

Les redevances des opérateurs au titre des cessions de fréquences antérieures devraient également être obtenues sans difficulté.

Une partie des recettes exceptionnelles résulte du programme d'investissement d'avenir, et ce dès 2014. Les discussions avec la direction du budget destinées à bien déterminer les flux, les mécanismes et la technique financière ne sont pas encore totalement bouclées. Faire passer des crédits de plan d'investissement d'avenir sur des programmes d'armement n'est en effet pas aisé. Nous travaillons en particulier sur des opérations relatives au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et à l'Agence spatiale française (CNES). Nous pensons raisonnablement trouver rapidement toute la tuyauterie financière qui convient.

M. Jean-Louis Carrère, président. - C'est le Président de la République qui a la voix la plus forte en matière de crédits budgétaires !

M. Jean-Paul Bodin. - En effet. Les clauses de sauvegarde sont là, ainsi que les engagements du Président de la République.

Peut-être rencontrera-t-on plus de difficultés sur la cession de nouvelles fréquences, en particulier sur la bande de 700 MHz...

M. Jean-Louis Carrère, président. - On l'a déjà vécu. Ces bandes de fréquences sont-elles intéressantes ?

M. Jean-Paul Bodin. - Oui, ce sont celles utilisées pour la Télévision numérique terrestre (TNT) ; elles nécessiteront des investissements de la part des opérateurs. Il y aura donc forcément un calendrier, plutôt vers la fin de la période que vers le début...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Est-on au clair pour la loi de finances 2014 ?

M. Jean-Paul Bodin. - Nous travaillons sur environ 200 millions dans le domaine immobilier, sur les fréquences payées par les opérateurs au titre des cessions de fréquences antérieures et sur le plan d'investissement d'avenir, sur lequel nous avons, ainsi que vous l'avez rappelé, des garanties claires du Président de la République et du Premier ministre. Il faut en bâtir la « tuyauterie », afin que cela fonctionne.

En matière de maîtrise des ressources financières, j'appelle par ailleurs votre attention sur le fait que la stabilisation des dépenses de fonctionnement courant s'établit autour de 3,5 milliards d'euros. Cette stabilisation va se traduire par une baisse en volume de 12 % sur la période, soit environ 100 millions d'euros par an, après une baisse de 7 % des crédits de fonctionnement en 2013. Ce sont là des efforts importants à réaliser.

Cela a conduit l'administration centrale à mettre en place des mesures d'économies très importantes en matière par exemple de véhicules ; elles s'appliquent à l'ensemble du ministère et se traduisent par le retrait de véhicules dans les bases de défense. Cela nous conduit également à revoir -et c'est

plutôt positif- une grande partie des contrats en matière d'énergie. Nous allons profiter de l'évolution de la réglementation en matière d'énergie, gaz et électricité, pour passer des marchés groupés.

Je ne vous cache pas que ce qui nous est demandé sera difficile. On a d'ores et déjà des difficultés de fonctionnement importantes dans les bases de défense.

Cela me conduit à dire que nous devons réfléchir à nos implantations territoriales et à la façon dont nous allons gérer les prochaines restructurations. C'est là mon troisième point...

Je pense personnellement qu'il faut réaliser des restructurations avec abandon complet d'emprise et éviter, comme dans la précédente LPM, des transferts d'unités importants entraînant des dépenses d'infrastructures conséquentes. On a consacré entre 400 et 700 millions d'euros par an à ces dépenses d'accompagnement. Je crois que nous ne pourrons pas le faire dans la prochaine LPM.

Cela suppose aussi, pour permettre aux bases de défense une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, d'abandonner complètement les emprises et de ne pas prévoir de maintenir des éléments, pour des raisons d'accompagnement économique et social des territoires. Si l'on veut réaliser des économies de fonctionnement, il faudra être à l'avenir plus rationnel.

Cela amène aussi à se poser quelques questions en matière de dépenses d'infrastructures. Devons-nous être propriétaires de l'ensemble de nos immeubles de bureaux en centre-ville ? Ne pouvons-nous pas, dans certains cas, être locataires ? Durant les cinq années écoulées, on a transformé un certain nombre de bâtiments pour accueillir des états-majors, des organismes d'administration, etc. et aujourd'hui, on se pose des questions sur leur maintien. On aurait loué des bureaux, on ne se poserait pas les mêmes questions. Il faut orienter l'ensemble des dépenses de fonctionnement vers les unités opérationnelles.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Dans quels délais devez-vous réaliser ces économies ?

M. Jean-Paul Bodin. - Nous avons des économies à réaliser dès 2014. Nous y travaillons actuellement avec l'état-major des armées...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Vous contribuez aux 15 milliards...

M. Jean-Paul Bodin. - En effet. Nous devons trouver 500 millions d'euros d'économies. Nous nous y employons. Nous étudions tout le fonctionnement des structures centrales. Avec l'état-major des armées, nous cherchons à réduire un certain nombre de dépenses des bases, mais on a de réelles difficultés à atteindre l'objectif...

M. Jean-Louis Carrère, président. - On va vous y aider !

M. Jean-Paul Bodin. - Nous sommes preneurs d'idées !

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je pense aux logements de fonction et aux voitures de service...

M. Jean-Paul Bodin. - Le parc de voitures de service est déjà en réduction très sensible : il passera de 19 000 à 13 600...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je le ferais passer à moins !

M. Jean-Paul Bodin. - Je ne vous cache pas que cela pose de très grosses difficultés dans le fonctionnement quotidien des structures...

M. Jean-Louis Carrère, président. - C'est là qu'il faut faire des économies ! On n'a plus les moyens d'avoir ce genre de dispositif. Il en va de même pour nous !

M. Jean-Paul Bodin. - Nous y travaillons, et toutes les propositions seront étudiées. Il faut aussi tenir compte de l'impact que cela peut avoir sur le moral des personnels. On doit procéder par étapes, en accompagnant les choses.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Il s'agit surtout de donner du travail à ceux qui n'en ont pas !

M. Jean-Paul Bodin. - Je vous comprends. Les choses ne seront donc pas simples...

Nous avons par ailleurs prévu dans la loi un certain nombre de dispositifs d'accompagnement, dont nous avons besoin. Nous devons notamment récupérer la totalité des produits des cessions immobilières. Le dispositif sera donc reconduit en loi de finances.

D'autre part, nous envisageons de revoir le dispositif d'accompagnement économique tel qu'il a été mis en place dans la précédente loi. Un rapport récent de la Cour des comptes nous aide à recentrer le dispositif. Dans un certain nombre de garnisons, on a accompagné la mise en place de projets, mais ceux-ci ne se sont pas forcément réalisés sur les emprises militaires. On se retrouve donc avec de grandes emprises qui n'ont pas été reconverties.

La question de la reconversion des bases aériennes notamment est très difficile, compte tenu de leur étendue, du niveau de pollution qu'elles peuvent connaître, et du fait que certaines se retrouvent sur plusieurs communes, voire sur plusieurs départements. Il faut absolument cibler davantage le dispositif d'accompagnement.

Un mot des livraisons d'infrastructures... Il y aura, avec l'arrivée des nouveaux matériels, des dépenses conséquentes à réaliser. Certaines sont liées à l'A 400M. Nous avons déjà commencé à nous en occuper dans la précédente loi, mais il faudra les compléter. Les frégates multimissions (FREMM) entraînent également d'importants travaux, notamment à Toulon -dragage, quais nouveaux. Le Barracuda engendre également des travaux importants, tant pour l'accueil que pour préparer les premières opérations de rénovation. Le programme d'accompagnement relatif à l'arrivée des hélicoptères de nouvelle génération devra en outre être achevé. Nous avons ainsi, pour l'accueil du multi-role transport tanker (MRTT), 77 millions d'euros de dépenses d'infrastructures à réaliser en 2014 et 2015. Nous devons prévoir 162 millions d'euros pour préparer l'arrivée du Barracuda. Ce sont là des sommes et des opérations très lourdes...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Êtes-vous sérieux ?

M. Jean-Paul Bodin. - Je le suis !

M. Jean-Louis Carrère, président. - Ne l'aviez-vous pas prévu ?

M. Jean-Paul Bodin. - Si, cela fait partie des dépenses d'infrastructures prévues dans la LPM de même que les dépenses très lourdes de réfection de l'ensemble des installations électriques des deux grands ports.

Le besoin initial pour les infrastructures avait été évalué à 7 Md€ sur l'ensemble de la période. Les économies ont pu être dégagées après un examen très précis de l'ensemble des projets avec l'EMA afin de rationaliser les projets, de décaler les mois urgents, seules solutions pour faire face aux enjeux qui nous attendent et de rester dans l'enveloppe fixée de 6,1 Md€ sur la période, soit environ 1 Md€ chaque année.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je suppose que vous étalez les dépenses consacrées aux deux ports ?

M. Jean-Paul Bodin. - Si on ne le faisait pas, on n'y parviendrait pas !

C'est à l'occasion de cet examen que l'on se pose des questions sur l'ensemble de l'immobilier administratif et sur les normes que l'on met en oeuvre en matière d'immobilier opérationnel, si l'on considère, par exemple, la différence de technicité entre le hangar d'accueil du Rafale à Saint-Dizier et celui prévu à Djibouti pour les avions de chasse!

Enfin, je voudrais aborder la nouvelle gouvernance. La direction des affaires financières a, au cours de l'actuelle LPM, connu toute une série de simplifications de l'organisation de la fonction dans le cadre du chantier Aramis, qui a conduit à un échange bien plus important qu'auparavant entre l'état-major des armées, la DGA et la direction des affaires financières.

Cependant, des difficultés persistent, du fait de systèmes d'information qui ne sont pas communs. En outre, il existe, dans le domaine financier, une autorité fonctionnelle mais aussi des autorités organiques, par exemple dans le secteur de la programmation. Il faut donc essayer de rassembler ces différentes responsabilités et travailler de façon plus solide qu'auparavant.

On a tiré un certain nombre d'enseignements du travail de préparation de la LPM où on a mis en relation les équipes de la DGA, de l'EMA et de la DAF pour échanger le plus d'informations possible sur les programmes d'armement. Les difficultés ont porté sur l'évaluation des programmes d'armement et des coûts de dépenses de maintien en condition opérationnelle (MCO). Le ministre en a tiré la conclusion qu'il fallait revoir la répartition des compétences, et donner à la direction des affaires financières une autorité fonctionnelle sur les services financiers du ministère.

Un débat a eu lieu sur le thème de l'autorité hiérarchique et de l'autorité fonctionnelle. Les services financiers du commissariat restent sous l'autorité du directeur central du commissariat et de l'état-major des armées, mais la direction des affaires financières doit avoir la capacité de donner un certain nombre de directives en matière de programmation, de préparation du budget et d'exécution financière. Elle doit pouvoir mesurer l'exécution de ces directives. Le directeur des affaires financières doit avoir la capacité d'apprécier le travail mené par les services financiers.

C'est pourquoi un examen de l'ensemble des procédures est engagé. Nous sommes aidés par le contrôle général des armées et avons jusqu'à la fin de l'année pour définir de nouvelles procédures dans lesquelles la direction des affaires financières pourra s'insérer et donner son avis.

Par ailleurs, on indique dans le rapport annexé à la LPM que le service du commissariat aura autorité sur l'ensemble de la fonction administrative, notamment dans les bases de défense. La direction des affaires financières interviendra du point de vue fonctionnel sur la fonction administrative et financière. Cette évolution entraînera une réorganisation des bases de défense. Les régies consacrées à l'infrastructure mises à la disposition du commandement sont appelées à rejoindre le service infrastructures de la défense. On espère faire des économies importantes grâce à ce regroupement. Cela aura aussi des conséquences sur mes services.

La mise en oeuvre de cette nouvelle gouvernance sera facilitée par l'installation à Balard, où il est prévu que les services soient regroupés sur un même étage selon une logique fonctionnelle.

Notre objectif est de réduire l'effectif de l'administration centrale de 15 et 20 %. Il faudra bien y parvenir, sans quoi nous ne parviendrons pas à atteindre l'objectif global du ministère.

Avec une direction financière de 250 personnes composée principalement de cadre de catégorie A, une telle réduction est assez sensible. Quand on augmente en outre les responsabilités de cette direction, il faut bien viser pour y parvenir.

Je pourrais revenir sur les dispositions juridiques lors de vos questions... Mme Landais, que vous avez prévu d'auditionner, sera en mesure de vous expliquer les raisons pour lesquelles on a proposé telle ou telle mesure au ministère.

M. Jean-Louis Carrère, président. - La commission des lois du Sénat et celles des finances se sont saisies pour avis.

La parole est aux commissaires...

M. Jacques Gautier. - Merci de cette intervention, Monsieur le Secrétaire général, et pour nous avoir parlé des difficultés qui sont les vôtres pour obtenir les résultats ambitieux que l'on vous a fixés. Nous savons que c'est indispensable pour permettre l'application et la réalisation de cette LPM, qui se veut vertueuse et porte les espoirs de nos armées, malgré les difficultés.

Vous avez longuement parlé de la direction des infrastructures, notamment des travaux que vous devez réaliser pour l'accueil de l'A 400 M. Quelques-uns ici ont pu voir, à Orléans, les simulateurs et les hangars nécessaires à cet accueil. Vous avez également évoqué les FREMM et le sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda, ainsi que le MRTT. Il est vrai qu'il faut, pour accueillir ces matériels nouveaux et différents, créer des installations adéquates.

Vous avez aussi abordé la différenciation de normes et des spécifications entre les Opérations extérieures (OPEX) et la métropole. Au Gabon, les Transall sont rénovés sous la pluie, à l'extérieur. Il y a peut-être un équilibre à trouver !

La direction des infrastructures semble ne pas avoir totalement anticipé les difficultés budgétaires qui sont les nôtres. Elle continue à proposer des projets très ambitieux, mais très chers, que nous ne pourrions malheureusement pas réaliser ! C'est un peu comme certaines spécifications de la DGA : vous n'avez pas les budgets, et ce qui est essentiel à nos forces n'est pas réalisé !

Des rénovations sont à entreprendre dans l'ensemble des unités. Cela représente des centaines de millions d'euros. Vous avez évoqué des sommes allant jusqu'à 1 à 1,5 milliard d'euros par an, alors qu'il ne faudrait pas dépasser le milliard, avec des dossiers prioritaires. Un message ne doit-il pas être adressé à cette direction, pour lui faire comprendre que concevoir est une chose, mais que payer en est une autre et qu'il faut, dès la conception, prévoir des économies de réalisation et de fonctionnement ?

M. Jean-Paul Bodin. - Je partage entièrement votre analyse. Cette direction est composée d'ingénieurs, qui ont le souci et la volonté de bien faire, et de mettre en oeuvre toutes les techniques qu'ils maîtrisent. Il y a aussi, dans certains cas, de la part des états-majors, des demandes importantes, plus en ce qui concerne l'environnement des forces que les forces. On a eu des

discussions sur certains investissements que l'on peut considérer comme n'étant pas possibles compte tenu de nos ressources.

Pour que la discussion ne se déroule pas en vase clos, entre la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, qui a la responsabilité des crédits d'infrastructure, et le service d'infrastructure, on a considéré que les commandements des bases de défense devaient avoir beaucoup plus de responsabilités dans la définition des besoins et dans la programmation. On a donc confié la responsabilité des schémas directeurs d'infrastructures aux commandants de bases de défense. La demande part bien du terrain et remonte vers les états-majors centraux, mais aussi vers l'état-major des armées.

Puis, tous les trimestres, avec le major général des armées et l'adjoint du DGA, nous revoyons la programmation et le calendrier des opérations, afin de pouvoir les ajuster aux ressources. Le débat sur les spécifications a eu lieu lors des travaux de définition de la LPM, suscité par l'état-major des armées et par des officiers, qui ont amené un certain nombre d'exemples de surspécifications.

Nous sommes convenus que nous devons monter un dispositif d'examen de l'ensemble des devis. On est donc en train de se donner la capacité d'examiner les devis pour les très grosses opérations.

Cela suppose que nous dégagions une expertise technique, afin que l'état-major des armées puisse avoir l'explication technique.

Nous sommes également convenus, à la demande du ministre, que nous lui présenterions en comité ministériel d'investissement -où nous examinons les principaux investissements- les conclusions de ces travaux. On a bien pris conscience de cette question et savons que la ressource n'est pas là pour faire ce que voudraient faire certains...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je suis étonné quand j'entends dire ici ou là que la ressource n'y est pas. Y était-elle l'an dernier ? On va finir par croire que vous n'avez plus d'argent !

M. Jean-Paul Bodin. - Je n'ai pas dit cela ! La ressource, dans la future LPM, est équivalente à la précédente, mais il y a une différence entre la ressource dont nous disposons et la masse des projets que nous voudrions réaliser.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je l'entends beaucoup mieux ainsi !

M. Jean-Paul Bodin. - On s'est posé la question de savoir si l'on pouvait maintenir l'enveloppe de crédits d'infrastructures autour d'un milliard d'euros en moyenne. Nous y sommes parvenus, sauf en matière d'entretien et de maintenance courante. On a là quelques difficultés, mais je pense que le travail de spécifications doit être effectué.

M. Gilbert Roger. - Monsieur le Secrétaire général, vous l'avez dit, des fermetures de bases de défense sèches et définitives vont avoir lieu...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je dirai rationnelles...

M. Gilbert Roger. - Mais il y a souvent eu de l'irrationnel ! Il pleut toujours bien là où c'est mouillé ! J'attends donc de voir. Ce n'est pas à Lorient qu'il va y avoir une fermeture définitive d'une base de défense ! Il vaut mieux que ce soit moi qui le dise !

Vous vous tournez vers les collectivités territoriales : les élus, autour de la table, sont des élus du territoire, qui ne sont pas réellement bien traités par l'État, par rapport aux obligations qui sont faites aux uns et aux autres !

La ville dont j'ai été le maire jusqu'à mon entrée au Sénat vient de se lancer dans la réforme Peillon. Il a fallu trouver dans notre budget 700 000 euros pour l'appliquer -et l'année n'est pas terminée ! Vous dites que l'on va étudier la façon dont les territoires vont pouvoir absorber des fermetures sèches. Quelle sont les bases de défense qui vont être concernées ? A quel moment allons-nous le savoir ? Des élections municipales, cantonales et régionales doivent avoir lieu, et il serait inadmissible que des élus locaux, de quelque bord que ce soit, découvrent les choses dans un entrefilet après les élections.

En second lieu, j'aimerais qu'on nous communique le chiffre très précis, pour les deux dernières exécutions budgétaires et pour la loi de programmation à venir, un comparatif des contrats de prestation.

On prétend souvent diminuer les effectifs qui s'occupent de la restauration, ou de l'informatique, alors qu'on ouvre la vanne des contrats de prestations, parce qu'il faut réaliser les missions quotidiennes. J'aimerais donc savoir s'il n'existe pas une sorte de vase communicant entre la baisse artificielle de la masse salariale et l'augmentation des prestations externes.

Par ailleurs, va-t-on encore aider les petites et moyennes entreprises (PME) qui travaillent dans les territoires ? Ainsi, à Metz, la base aérienne devait être reconfigurée. A part trois centres commerciaux, il n'existait en réalité aucun projet viable. Le responsable de la Délégation aux restructurations espérait que les collectivités reprennent ce secteur, sans savoir comment, ni pour quoi faire...

Enfin, je suis élu territorial de banlieue. Cela fait bien longtemps que l'armée n'y est plus. Vous espérez vendre à bon prix un certain nombre de locaux que vous possédez dans Paris. Le bon prix va se traduire par l'inflation du mètre carré. Les classes moyenne et populaire pourront de moins en moins se loger dans Paris, et on va les retrouver en banlieue ! Vous participez donc, d'un certain point de vue, à un déséquilibre entre la capitale et les collectivités territoriales de périphérie !

[Mme Michelle Demessine](#). - Après avoir eu la satisfaction de limiter les dégâts dans le Livre blanc, on entre dans le détail. On sent bien que les choses vont être difficiles, et chacun est habité par le doute. Cela ne va pas être simple...

Une question sur l'accompagnement social des restructurations : quelles hypothèses ont permis d'évaluer le plan d'accompagnement à 933 millions d'euros pour la durée de la LPM ?

Est-il possible de distinguer les montants affectés aux personnels militaires et aux personnels civils ? Les syndicats sont très inquiets...

Disposez-vous d'une évaluation du coût des dispositifs qui seront mis en oeuvre, et notamment de ceux prévus dans la partie normative de la LPM ?

Quant à l'accompagnement des restructurations, toutes les collectivités, quelles qu'elles soient, sont en difficulté pour accompagner de nouveaux projets...

[M. Jean-Louis Carrère](#), président. - Pas toutes ! Je peux en citer certaines...

Mme Michelle Demessine. - J'ai bien noté le problème des bases militaires dans la dernière LPM. Je pense qu'il faudrait, pour la crédibilité du prochain plan, régler le sujet plus efficacement. Sur quelle hypothèse l'enveloppe des 150 millions d'euros affectés à l'accompagnement économique a-t-elle été déterminée ?

En ce qui concerne les ressources exceptionnelles, combien attendez-vous des cessions immobilières ?

Enfin, la mise à disposition des espaces d'entraînement est un élément important du maintien en conditions opérationnelles de nos armées, lequel est devenu un objectif important de la LPM. Ces crédits, comme ceux affectés aux conditions de vie des militaires, ont souvent constitué des variables d'ajustement dans l'exécution des précédentes LPM, notamment lors des arbitrages au sein des programmes d'infrastructures. Qu'est-ce qui garantit la réalisation de ces objectifs pour l'avenir ?

M. Jean-Claude Peyronnet. - Vous avez affirmé qu'il était plus intéressant de vendre que de louer. Est-ce bien sûr ? Cela dépend où on loue. Pour avoir été membre d'une autorité administrative indépendante lorsque j'étais à la commission des lois, je puis vous dire que la location avenue Floquet coûte bien plus cher qu'une location en banlieue ! A-t-on bien analysé ces points ? Lorsqu'il s'agit de bureaux, il peut être intéressant d'avoir des bureaux dans une banlieue bien desservie...

En outre, pourriez-vous faire le point sur l'opération Balard sur trente ans ? Est-ce si intéressant - même si je ne conteste pas l'intérêt fonctionnel de l'opération ?

M. Raymond Couderc. - Avez-vous une idée du rapport coût efficacité en matière de reconversion, à la lumière de ce qui s'est passé au cours des dernières années ?

Pourriez-vous par ailleurs ajouter un mot sur la demande faite aux collectivités territoriales, au cours des dernières années, pour intégrer du personnel ? Quel en a été le résultat ?

M. Jean-Louis Carrère, président. - Notre commission, ainsi que celle de l'Assemblée nationale, vont vraisemblablement demander que les contrôles de l'exécution budgétaire soient plus fréquents. Que pensez-vous de contrôles trimestriels ? Cela présente-t-il un intérêt ? Est-ce farfelu ? Cela a-t-il du sens ou non ?

M. Jean-Paul Bodin. - Le calendrier des restructurations des bases de défense pour 2014 devrait être connu à la fin de ce mois septembre. Les choses ne sont pas totalement calées. Les mesures applicables pour 2015, 2016, jusqu'à la fin de la période, seront annoncées dans un an, en 2014.

A ce stade, je ne puis dire combien de bases de défense pourraient être fermées. Il y a encore des discussions très importantes au sein du ministère à ce sujet. On ne peut donner d'informations précises.

Pour ce qui est des contrats de prestations, il existe un bilan assez précis de l'externalisation dans le domaine de l'alimentation. Je pourrais vous communiquer ces éléments. Je n'ai par contre pas d'indications globales...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Ce serait pourtant intéressant...

M. Gilbert Roger. - Les collectivités territoriales savent le faire. On peut vous y aider !

M. Jean-Paul Bodin. - Je vous ferai parvenir les chiffres dont nous disposons...

La vente des immeubles parisiens risque-t-elle d'entraîner une inflation du prix du mètre carré à Paris ? Une grande partie de ces immeubles va être vendue comme immeubles de bureaux. Il a été fait en sorte que l'objectif de logement social porte sur une partie de l'îlot Saint-Germain. Les immeubles de Bellechasse, de Saint-Thomas d'Aquin ou de rue de La Pépinière seront vendus comme immeubles de bureaux. Je ne sais quelles conséquences cela aura sur le prix du mètre carré des immeubles de bureau...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je ne suis pas sûr que cela en ait beaucoup, compte tenu du peu de gens qui y sont pour l'instant logés...

M. Jean-Paul Bodin. - Concernant l'accompagnement social des restructurations, nous disposons d'un tableau extrêmement précis du coût du plan, année après année, pour les civils comme pour les militaires. Nous allons vous le faire parvenir. Les choses sont détaillées par indemnité, avec indication des volumes de personnels pouvant en bénéficier et du coût.

Quant à l'accompagnement économique, l'enveloppe de 150 millions d'euros a été établie après les discussions avec la DATAR, à partir des dépenses faites dans l'actuelle LPM. On a déterminé un montant moyen par emploi supprimé. On y a affecté un mécanisme de pondération, selon la situation économique des territoires, pour aider les communes les plus impactées, et celles qui ont le plus de difficultés économiques. On pourra là aussi vous communiquer ces éléments.

Vous avez évoqué l'infrastructure opérationnelle et les centres d'entraînement. Tout un travail a été fait pour la mise à niveau des grands camps d'entraînement de l'armée de terre, où l'on a des problèmes d'infrastructures, d'accueil, d'hébergement, mais aussi de dépollution, de centres de tir et autres.

Il y a dans l'enveloppe des crédits d'infrastructures une partie spécifique consacrée à la partie entraînement des armées. On pourra vous en donner le chiffre précis.

Vous m'avez par ailleurs interrogé sur le sujet des locations et de la vente d'immeubles de bureaux. Si l'on réfléchit à la location, ce n'est pas pour s'installer en centre-ville ! Nous possédons encore, dans quelques grandes villes de province, quelques casernes qui abritent uniquement des bureaux. Quand nous nous interrogeons pour savoir si nous les conservons ou non, ce n'est pas pour relouer à prix élevé, en centre-ville !

Sur le bilan financier de l'opération Balard, je vous ferai parvenir un document sur ce sujet, avec une analyse de la répartition des loyers et des économies que l'on doit faire. L'opération Balard est financée par les économies de fonctionnement que nous pensons réaliser grâce au regroupement, mais aussi grâce à la diminution d'emplois, notamment dans les structures de soutien, où l'on transforme des crédits de titre II en crédits de fonctionnement. On pourra vous faire parvenir ces éléments...

Quant au rapport coût efficacité de la reconversion, des analyses ont été réalisées par l'agence de reconversion sur le nombre de personnels que l'on a réussi à aider. On est autour de 74 à 76 % de reclassement. Des analyses des coûts de fonctionnement interne, mais aussi des coûts de prestations, de formations et autres ont été menées. On peut donc vous apporter des éléments sur ce point.

S'agissant du reclassement du personnel militaire au sein des collectivités locales, les résultats sont moins importants que ceux attendus. Cependant, les reclassements en début de période, dans l'ensemble de la fonction publique d'Etat, ont approximativement été ceux que l'on espérait, mais ils

commencent à connaître des aléas, les autres ministères ayant eux-mêmes des difficultés de gestion de leurs personnels.

Sur le contrôle de l'exécution budgétaire, Monsieur le Président, vous avez fait allusion aux réunions que nous avons périodiquement avec vous...

M. Jean-Louis Carrère, président. - On n'a pas défini de fréquence, ni de rythme...

M. Jean-Paul Bodin. - Aujourd'hui, c'est de l'ordre de deux réunions par an.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Il est peut-être compliqué pour vous de nous fournir les réponses aux questions que nous vous adressons...

M. Jean-Paul Bodin. - Il faudrait que l'on puisse faire coïncider ces réunions avec celles du comité de gestion interne du ministère, au cours duquel on présente des éléments d'analyse au ministre. On peut alors prendre un certain nombre de décisions de réorientation en matière de gestion. Il faut que l'on essaye de bâtir un calendrier...

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je propose que les services du ministère et des deux commissions puissent travailler pour trouver la bonne méthode...

M. Jean-Paul Bodin. - Je vous propose d'aborder cette question avec la direction des affaires financières, qui prépare l'ensemble des dossiers pour les réunions que nous avons avec vous.

Pour ce qui est d'une réunion trimestrielle, nous allons avoir un problème avec le premier trimestre de l'année. Il va falloir étudier comment organiser cela.