



LES BASES DE DÉFENSE, UNE RÉFORME À CONFORTER

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Rapport d'information n° 660 (2011-2012)
de MM. Gilbert ROGER et André DULAIT, sénateurs

Alors que le nouveau gouvernement est confronté à des choix budgétaires difficiles, et que le futur Livre blanc doit définir les orientations stratégiques et le format des forces armées, la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat fait le point sur **la réforme des bases de défense**.

Accompagnant la restructuration de la carte militaire qui a conduit à quitter 262 emprises et fermer 82 unités, **60 bases de défense** ont été constituées au 1^{er} janvier 2011 pour soutenir les forces armées.

Véritable révolution qui bouscule des principes d'organisation séculaires, cette réforme tend, par **la mise en commun des**

moyens consacrés au soutien dans chaque circonscription géographique, à recentrer les forces sur l'opérationnel et à générer des économies permettant de préserver l'effort d'équipement.

A l'issue de visites de terrain, les sénateurs livrent leur évaluation de la réforme et distinguent, parmi les huit enjeux actuels, les fausses pistes des vrais leviers pour l'action, dans un rapport qui se veut **un outil d'aide à la décision**.

Rejetant la tentation d'un scénario de remise à plat totale, qui serait une « *réforme de la réforme* », le rapport prône **des mesures de consolidation et d'approfondissement**.

Une réforme complexe aux résultats peu lisibles

- **Initiée dans un cadre budgétaire contraint...**

La transformation engagée en 2008 visait à redéployer les moyens financiers vers **l'opérationnel et les équipements**, en réalisant, par le biais de la mutualisation au sein de « bases de défense », des **économies dans le soutien**. Accompagnant l'adaptation capacitaire et la réduction de 54 000 postes (-17%) du ministère de la défense, la constitution, au 1^{er} janvier 2011, de 51 bases de défense en métropole, et 9 outre-mer, s'est accompagnée d'une diminution simultanée (-15%) des personnels affectés à ces tâches.

Destinée à faire « *aussi bien avec moins* », cette réforme devait aussi permettre de repenser l'organisation du soutien, la décloisonner et harmoniser les processus des trois armées. En Allemagne et en Grande-Bretagne, les réformes de l'appareil

de défense tendent elles aussi à économiser sur le soutien pour préserver l'opérationnel.

- **... la réforme des bases de défense a mis en place un univers particulièrement complexe...**

Au-delà des 30 000 personnes qui ont quitté leur armée pour rejoindre la nouvelle organisation interarmées du soutien, c'est à un **bouleversement du quotidien** de tous les agents du ministère qu'a abouti la réforme, surtout perceptible pour les unités combattantes, qui ont perdu la plénitude de leurs moyens. L'irruption d'une **organisation matricielle** dans un univers hiérarchique a bousculé des modes de fonctionnement ancestraux.

La réorganisation concomitante et parfois **cacophonique** des chaînes « métiers » du ministère de la défense (finances, ressources humaines...) a contribué à installer **une impression de désorganisation généralisée** qui n'est pas

seulement imputable à la mise en place des bases de défense. Au passage, **les PME** ont fait les frais de la nouvelle politique d'achats.

- **...et institué un nouveau rapport, parfois douloureux, au territoire.**

Les restructurations de la **carte militaire**, pour mieux répondre aux besoins opérationnels des armées et faciliter les économies en densifiant les implantations, ont touché de plein fouet des dizaines de collectivités territoriales. En zones de fragilité économique ou dans les petites villes, le choc est rude ; il est très brutal dans la région Est (Lorraine). Au total, là où l'État aura dépensé **320 millions d'euros** d'aides à la revitalisation économique, les collectivités en auront déboursé **trois fois plus**, pour créer des activités de substitution dont il faudra évaluer la pérennité.

Un nouveau rapport au territoire se dessine, avec l'apparition de **déserts** militaires, peu favorables au maintien du lien armée-Nation et à l'exercice des missions intérieures.

- **Son résultat, bien que tangible, est peu lisible**

Principale réussite de la réforme : la **qualité** du soutien en opérations ne s'est pas dégradée, alors que 2011 a été un pic historique d'engagements extérieurs (jusqu'à 12 000 hommes simultanément).

Les fausses pistes et les vrais leviers pour consolider et approfondir la réforme

Les fausses pistes

1. Faut-il diminuer le nombre de bases de défense ?

Dans leur format actuel, les bases de défense ne constituent pas de grosses bases très denses, mais plutôt **une circonscription territoriale** du soutien, organisée en antennes sur les principaux sites de son périmètre. D'ailleurs, une dizaine de bases n'atteint pas 1 800 personnes ; 14 bases sur 51 en métropole soutiennent moins de 3 000 personnes ; 34 bases sont en dessous du seuil, jugé « critique » pour permettre les mutualisations, des 5 000 soutenus.

Le format actuel, qui résulte d'un compromis entre efficience et soutenabilité de la

Des économies ont indéniablement été réalisées, mais le **bilan global de la réforme est peu lisible**, car les mesures d'accompagnement en atténuent les effets, comme le montre le « paradoxe de la masse salariale » : les effectifs fondent, mais la masse salariale stagne (autour de 12 milliards d'euros).

BILAN ÉCONOMIQUE SUR 2008-2015

- **6,6 milliards** auront été « économisés » (dépenses évitées + encaissements – coûts induits) ;

- en économies : de masse salariale (6,5 milliards) et de frais de fonctionnement évités (1,7 milliard) ;

- en « recettes » : les produits de cession¹ (1,2 milliard) ;

- en coûts : l'accompagnement social (1,1 milliard), immobilier (1,4 milliard) et la redynamisation territoriale (320 millions).

- l'embasement du soutien aura, à lui seul, représenté une déflation de **10 000 postes** et une économie annuelle de **40 millions d'euros**

¹ Le fait de prendre en compte ces recettes dans les « économies » réalisées est en soi discutable puisqu'il s'agit purement et simplement d'une sortie du bilan de l'État

réforme, **ne permet sans doute pas de tirer tous les bénéfices possibles du concept d'embasement**. Toutefois, le bilan coût-avantage d'une nouvelle réduction du nombre de bases de défense, serait, à ce stade, défavorable :

- à plan de stationnement inchangé des forces sur le territoire, la « réduction » du nombre de bases se traduirait par la transformation d'actuelles bases en antennes, et ne produirait que très peu d'économies (quelques postes tout au plus) ;

- envisager une nouvelle vague de restructurations d'unités créerait un nouveau traumatisme territorial, avec un coût collectif

pour les collectivités territoriales, pour l'État et pour le budget de la défense.

Cette réflexion doit être menée dans le cadre des **nouveaux contrats opérationnels**, qui seront fixés par le futur Livre blanc, et qui définiront le format global des forces armées. En l'état, une décision cantonnée aux seules bases de défense serait prématurée.

2. Faut-il étendre l'autorité des commandants de base de défense ?

Le commandant de base de défense, qui ne commande qu'une partie des soutiens, n'est que « l'intégrateur » de l'autre partie et se trouve placé dans une position complexe. Toutefois, le rapport estime que l'extension éventuelle de son autorité remettrait en cause les logiques de réorganisation verticale du ministère, sans résoudre les principales difficultés.

En revanche, **l'élargissement de son périmètre budgétaire à l'ensemble des soutiens** lui permettrait de sortir du carcan actuel pour réaliser des arbitrages financiers et optimiser l'emploi des fonds en fonction de priorités locales.

3. Faut-il externaliser davantage le soutien ?

L'étendue limitée des externalisations (de l'ordre de 3 % du budget de la défense), d'ailleurs engagées pour certaines depuis longtemps, contraste avec leur fort enjeu « émotionnel ».

Constatant la progressive consolidation de la méthodologie du ministère, et refusant tout dogmatisme, le rapport prône une approche **résolument pragmatique** :

- dans certains cas l'externalisation peut s'avérer positive (exemple : les véhicules de la gamme commerciale) ;
- dans d'autres cas elle ne l'est pas (exemple : la bureautique) ou son intérêt peut n'être qu'indirect (modernisation de la régie) ;
- les 3 décisions attendues d'ici l'automne (habillement, restauration, infrastructures) devront être prises sans dogme ni tabou, en fonction des effets produits au regard des 4 critères actuels ; **il n'est pas exclu que la rationalisation de la régie ne produise des effets équivalents à ceux de l'externalisation.**

En tout état de cause, les externalisations ne produiront pas de « miracle » économique.

Les vrais leviers

1. Faut-il supprimer les états majors de soutien défense ?

La création d'échelons intermédiaires du soutien (7 états-majors de soutien défense) apparaît paradoxale, dans un contexte de suppression systématique de tous les niveaux régionaux du ministère de la défense.

Déoulant des désordres d'une phase de transition dont le calendrier a été précipité, et de la difficulté pour l'échelon central, lui-même en phase de montée en puissance, à y faire face, **le rapport estime que leur nécessité devra être remise en question fin 2012.**

Ne jouant pas de rôle « hiérarchique » traditionnel, dans une organisation dite en « dérivation », les états-majors de soutien ont trois attributions, dont deux pourraient être transférées à l'État-major (expertises rares et synthèse) et la dernière (coordination zonale), à l'origine de toute l'ambiguïté de leur positionnement, comporte un risque réel de sur-administration.

Le rapport propose d'ailleurs d'harmoniser les zonages (cf. ci-après, 6°), ce qui devrait faire disparaître une partie du besoin de « coordination zonale ».

2. Redéfinir le « socle » budgétaire des bases de défense

Dans toutes les bases de défense visitées, les rapporteurs ont observé **l'étranglement financier** des commandants de base, sous l'effet de trois contraintes : enveloppe sous dotée (d'environ 25 %), dépenses incompressibles (chauffage, carburant...), exécution 2012 obérée par les reports de dépenses de 2011 (phénomène de « cavalerie » budgétaire).

Au total, le rapport chiffre à 130 millions d'euros, soit environ un quart de l'enveloppe annuelle, l'« impasse » budgétaire pour les bases de défense en 2012. Ce chiffre impose d'agir d'urgence. Concrètement, d'ici septembre, il n'y a plus de crédits pour le soutien en bases de défense.

3. Simplifier les procédures

Constatant l'inaboutissement de ce très vaste chantier le rapport donne **trois exemples très précis** de simplifications indispensables, dont celui des **ressources humaines**, pour lesquelles la mutualisation des processus de gestion administrative est très peu avancée.

Autre exemple, la réorganisation « en silos » des différents niveaux intermédiaires du ministère, chacun suivant sa logique propre, sans harmonisation de leurs mailles géographiques respectives, et sans

considération des besoins de leurs « clients » (les bases) impose à ces dernières une véritable **cacophonie d'intervenants**. Cette complexité inutile est démotivante pour les personnels et coûteuse pour l'administration. Les zonages doivent être rapidement harmonisés.

4. Faire sauter le « verrou » des systèmes d'information.

Le rapport identifie le principal verrou à faire sauter pour permettre à la réforme de produire son plein effet mutualisateur : celui **de la rénovation des systèmes d'information et de l'harmonisation préalable des procédures**. A deux exceptions près, (*Sillage* et *fd@ligne*), l'hétérogénéité et le cloisonnement des applications font des systèmes d'information le véritable talon d'Achille de la réforme du soutien, mise en place avant que les outils ne soient disponibles.

5. Augmenter la proportion de civils dans le soutien.

La « civilianisation » engagée du soutien devra être poursuivie, même si le rapport rejette les approches trop rigides et souhaite concilier les impératifs de gestion de carrière de tous les personnels, civils comme militaires.



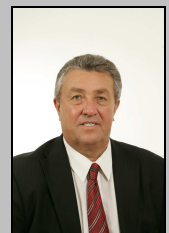
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat :
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Le rapport en ligne :
<http://www.senat.fr/rapports-classes/cretrd.html>

Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.38.97
Télécopie : 01.42.34.47.63
secretariat-affetra@senat.fr

Président :
Jean-Louis CARRÈRE



Rapporteurs :
Gilbert ROGER André DULAIT

