



PARIS OCTOBRE 1993 - JUIN 1994

21, Place Joffre
00450 ARMEES
Tel : 44. 42. 30. 11

LES RESTRUCTURATIONS AU SEIN DU MINISTERE DE LA DEFENSE

**Mémoire d'étude particulière
à option
menée sous la direction
du Contrôleur des Armées YCHE
de la Délégation aux Restructurations**

**Commissaire Principal (M) DEVAILLY
Lieutenant-Colonel (T) FRIEDLING
Lieutenant-Colonel (A) GOURIN
Capitaine (POLOGNE) KUCHARSKI**

PLAN

INTRODUCTION

1 LE CADRE GENERAL DES RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE

- 11 Pourquoi les restructurations ont-elles été décidées?
- 12 Quel est le contenu des restructurations?
- 13 Comment sont conduites les restructurations?

2 L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES RESTRUCTURATIONS

- 21 Généralités
- 22 Objectif A: réduire les effectifs civils
- 23 Objectif B: réaffecter les personnels civils et militaires
- 24 Objectif C: préparer les industries sous tutelle aux mutations à venir

3 L'ACCOMPAGNEMENT ECONOMIQUE

- 31 Le fonds pour les restructurations de la défense
- 32 Les sociétés de conversion
- 33 Le programme d'initiative communautaire KONVER
- 34 L'aménagement du territoire
- 35 L'environnement administratif et budgétaire

ANNEXES JOINTES:

- Liste des organismes visités
- Evolution des effectifs de la défense-extrait de la loi de programmation 1995-2000
- Les crédits du FRED
- Les mesures KONVER adoptées pour 1993
- Le bilan des sociétés de conversion

INTRODUCTION

Les changements stratégiques survenus dans le monde, auxquels se conjugue un ensemble de contraintes opérationnelles, technologiques, économiques et budgétaires, imposent à la France une adaptation de son outil de défense.

Les restructurations en cours au sein du ministère de la défense, depuis 1991, constituent un phénomène d'une ampleur sans précédent au cours des 50 dernières années: elles touchent de plein fouet, non seulement les forces armées dans toutes leurs composantes, mais aussi les établissements étatiques et les entreprises sous tutelle du secteur de l'armement ainsi que de nombreuses sociétés de sous-traitance. Elles constituent donc un sujet d'études particulièrement vaste et d'une actualité brûlante, qui a conduit les rédacteurs de ce mémoire à effectuer une vingtaine de visites dans des organismes très divers dont la liste figure en annexe. Ces visites se sont avérées particulièrement fructueuses pour découvrir des organismes peu connus des officiers des forces, tels que le SGA ou la DATAR, ou même les organisations syndicales. Les entrevues obtenues au cours de ces visites ont permis de dégager une source de renseignements abondante qui a servi de base à la rédaction de cette étude.

Le processus de réorganisation auquel est confronté le ministère de la défense est nouveau, dans la mesure où il est généralisé au sein de ce ministère et en raison du contexte économique et social, national et international, dans lequel il se situe. Ce processus est également nouveau du fait qu'il touche, non seulement le ministère de la défense, mais de nombreux autres secteurs de l'activité nationale. Il est enfin inédit, dans la mesure où il concerne non seulement la défense française mais aussi toutes les défenses européennes et nord-américaines.

Dans ce contexte de rétraction généralisée et de difficultés économiques, il s'est rapidement avéré nécessaire de prendre en compte l'ensemble des facteurs politiques, économiques et sociaux pesant sur les choix, et d'en gérer les conséquences dans tous les domaines. Ceci a conduit à la création d'une délégation aux restructurations (DAR), à laquelle cette mission a été dévolue. Son action comporte essentiellement deux volets: l'accompagnement économique et l'accompagnement social des restructurations.

L'accompagnement économique englobe l'emploi du fonds pour les restructurations de la défense (FRED), le recours à des sociétés de conversion et la gestion du programme d'initiative communautaire KONVER. Si ce dispositif a atteint son objectif politique, il est encore trop tôt pour se prononcer sur ses effets concrets.

L'accompagnement social a permis d'effectuer une forte déflation de personnels civils et d'indemniser la mobilité géographique qui en découle dans des conditions acceptables. Aujourd'hui, c'est par le biais d'une gestion prévisionnelle des compétences que cette démarche d'ajustement des capacités aux besoins doit être complétée.

Après avoir décrit le cadre général des restructurations, cette étude détaillera les deux volets de l'action de la DAR, puis conclura sur d'autres domaines qui interfèrent avec les restructurations: la politique domaniale, les plans sociaux des entreprises sous tutelle et la loi de programmation.

1 LE CADRE GENERAL DES RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE

11 Pourquoi les restructurations ont-elles été décidées?

Elles résultent de la conjonction de raisons stratégiques techniques et budgétaires.

Le contexte stratégique dans lequel notre système de défense est conçu a profondément évolué en quelques années. La principale menace, en fonction de laquelle notre système de défense avait été élaboré, s'est considérablement affaiblie et a reculé de mille kilomètres. Aucune menace immédiate ne pèse aujourd'hui sur notre territoire, en particulier sur les "marches de l'est", les plus exposées dans le passé. En revanche, les menaces indirectes se multiplient, notamment sur notre flanc sud où des puissances émergentes s'efforcent d'accéder à la maîtrise de l'atome et à la domination régionale.

A une stratégie où jusqu'alors le rôle du nucléaire était dominant et central, succédera donc une stratégie combinant prévention, dissuasion et action, et où les rôles du nucléaire et du conventionnel trouveront un nouvel équilibre. Si la dissuasion nucléaire restera l'ultima ratio de notre défense, l'emploi des forces conventionnelles en dehors du contexte nucléaire sera dominant dans les années à venir. Le rôle de ces dernières devrait donc être de contribuer quotidiennement à la prévention, à la gestion et au règlement des crises régionales ou d'intervenir pour le respect de nos engagements bilatéraux, et de contribuer à la tenue d'une posture permanente de sécurité sur le territoire national ainsi qu'en certains points d'appui que nous aurons conservés.

Ces changements dans les concepts de base de notre défense conduisent nécessairement à des modifications organisationnelles et l'acquisition de capacités nouvelles.

Dans le domaine de l'organisation, l'objectif est la souplesse. Dans ce but, la réforme Armées 2000 s'est attachée à réaliser la séparation entre chaînes opérationnelles et organiques, et les états-majors interarmées de planification ont été créés ainsi que le commandement des opérations spéciales et le centre opérationnel interarmées. Enfin, les grandes unités de chaque armée doivent être considérées comme des réservoirs de forces dans lesquels les moyens exactement adaptés aux besoins d'une intervention seront puisés le moment venu.

Dans le domaine des capacités, il s'agira d'acquérir l'intelligence des situations pour réagir vite au niveau requis et obtenir la supériorité au moindre coût. Cela repose sur une capacité d'acquisition et de traitement rapide de l'information et sur une aptitude à l'intervention immédiate doublée de celle de projection de puissance.

Contraintes à privilégier la qualité, les armées ne peuvent que sacrifier le volume, puisque celui-ci apparaît de moins en moins déterminant, même si l'ère des gros bataillons est depuis longtemps révolue. Ce choix est d'autant moins évitable que cette modernisation déjà programmée se fait sous forte contrainte budgétaire.

Au début des années 80, l'effort national de défense représentait près de 4% du PIB. En 1993, après collectif budgétaire, il ne dépassait guère 3% du PIB. De plus le pouvoir d'achat de la défense n'a cessé de décroître par suite de l'augmentation régulière du coût des programmes d'armement. Jusqu'à présent la réduction des crédits budgétaires a pesé d'abord sur les crédits d'équipement, les coûts de fonctionnement et en particulier les rémunérations et charges sociales étant difficilement ajustables à court terme. C'est ainsi qu'en France, entre 1990 et 1992, la part des dépenses d'équipement dans le budget de la défense est passée

de 54% à 52%. Mais cette tendance s'avère très pénalisante pour l'industrie de défense, et exerce une influence dépressive sur les secteurs les plus entraînants et les plus performants à l'exportation de l'économie nationale.

Il est donc apparu qu'une diminution des dépenses de fonctionnement s'imposait pour répondre à la conjonction des contraintes budgétaires, économiques, technologiques et opérationnelles. Cette diminution des dépenses de fonctionnement s'est traduite par une réduction de format, imposée par les suppressions nettes d'emplois budgétaires résultants des arbitrages interministériels, et par voie de conséquence par une modification des structures, sans laquelle notre dispositif eût été privé de toute capacité opérationnelle.

12 Quel est le contenu des restructurations?

Les restructurations se traduisent par des dissolutions d'unités, des mesures de réorganisation des soutiens et la recherche d'une amélioration de productivité des arsenaux et des établissements industriels liés à la défense.

Au sein des états-majors, c'est l'armée de terre qui est essentiellement touchée par les dissolutions d'unités puisque ses effectifs passent de 280 000 hommes en 1990 à 227 000 hommes en 1997, ce qui suppose la dissolution de 6 divisions sur 14 divisions dans le dispositif initial.

L'armée de l'air entre progressivement dans un processus de concentration de ses unités (passage de 30 à 20 escadrons de combat) et de fermetures de bases, avec d'abord celle de Strasbourg.

La marine nationale, en application de son plan OPTIMAR, se retire progressivement des ports de Lorient et Cherbourg, pour se concentrer à Brest et à Toulon.

Pour les trois armées, les restructurations se traduisent par une réduction de format, à la fois en personnels et en équipement. Pour le service de santé des armées, l'objectif est plutôt de réaliser des économies de moyens et d'organisation. En effet, le volume du SSA n'est pas directement corrélé avec le volume des forces à soutenir. Si le nombre de médecins et la composante ravitaillement du SSA dépendent directement du nombre de personnels à soigner, il n'en est pas de même pour la composante hospitalière. Ainsi, le SSA se concentre sur quelques hôpitaux d'instruction des armées, non pas en liaison avec une diminution de ses effectifs, mais pour mieux doter en personnel médical et para médical, et en équipements, les établissements restants. C'est cette logique fonctionnelle, qui tend d'abord à préserver ou à acquérir des compétences techniques en conférant aux établissements une dimension critique, qui conduit également le commissariat de l'armée de terre à faire passer le nombre de ses établissements de 80 à moins de 30. Il en va de même pour le service des essences des armées.

La diminution du nombre d'établissements permet parfois d'éliminer ou de regrouper des activités redondantes; elle engendre toujours des économies de fonctionnement en réduisant les charges de gardiennage, d'entretien et d'administration générale.

Les arsenaux, les ateliers industriels et les centres d'essais sont engagés dans un effort de productivité, c'est à dire de compression d'effectifs, qui s'impose d'autant plus que le coût de fonctionnement de ces structures est couvert par les crédits d'équipements des armées.

Pour des sociétés comme la Société Nationale des Poudres et Explosifs ou Giat Industries, les baisses de commandes du ministère de la défense se sont traduites par de nécessaires réductions d'effectifs. Le plan social de la SNPE en

1993 a programmé 1076 suppressions d'emplois, soit 1/4 de l'effectif. Giat Industries prévoit, quant à lui, la suppression de 1525 postes sur un total de 11932, pour la période 1994-1995. La logique économique voudrait que l'on réduise encore davantage les effectifs et que l'on ferme certains sites, mais la logique sociale impose une politique de non fermeture des sites et de respect des engagements pris lors du passage de la SNPE et Giat, du statut d'arsenaux à celui d'entreprises nationales.

La mise en oeuvre de ces restructurations ne va pas sans poser de sérieuses difficultés dans plusieurs domaines. D'une part, la disparition d'une unité importante comme un régiment, un établissement régional du matériel ou une base aérienne dans une petite ville ou dans une zone économiquement déprimée peut constituer un véritable traumatisme au niveau local. D'autre part les restructurations font appel à une mobilité accrue des personnels, mobilité qui ne fait pas partie de la culture du salarié civil, beaucoup moins habitué à accepter les contraintes qu'elle suppose que les personnels militaires. Enfin, dans les EM/SC les adaptations organisationnelles, conduites sous la contrainte de réductions de postes budgétaires trop brutales, peuvent impliquer des situations de sous effectifs particulièrement pénibles dans les unités. Ces difficultés ont conduit le ministère de la défense à annoncer une pause dans les restructurations en 1995.

13 Comment sont conduites les restructurations?

Jusqu'en 1989, les états-majors, les services communs, la DGA et les industriels menaient chacun leur politique de restructurations sans coordination au niveau du ministère de la défense. Or ces restructurations, pouvant être à l'origine de multiples tensions, ont rencontré de fortes résistances locales à la fin des années 80. Les réactions passionnelles, au sein de la population locale, engendrées par l'annonce de la dissolution du 11° BCA de Barcelonnette, avec le risque de voir s'étendre un phénomène de forte contestation dans d'autres villes telles que Albi, Evreux, Dole, Perpignan ou Rochefort, ont montré que certaines précautions devaient être prises pour conduire ces opérations dans la sérénité. La nécessité d'adopter une démarche globale comprenant la préparation des restructurations, leur annonce, l'atténuation de leurs effets négatifs par des mesures d'accompagnement social et économique, a conduit en 1991 à la création de la délégation aux restructurations.

Rattachée directement au Secrétaire Général pour l'Administration qui, avec le Délégué Général pour l'Armement et le Chef d'Etat-Major des Armées, est un des principaux collaborateurs du ministre, la délégation laisse transparaître à travers sa composition ses principales missions.

Le Délégué aux restructurations est issu de la carrière préfectorale, ce qui traduit l'importance des relations avec les collectivités locales ainsi qu'avec les autorités déconcentrées de l'Etat.

Un officier supérieur breveté de l'armée de terre, du grade de colonel, traite des questions domaniales, assure les relations avec les états-majors et actualise l'ensemble des dossiers locaux.

Un ingénieur de l'armement supervise l'ensemble de l'accompagnement économique, suit les questions industrielles et entretient les relations avec la DGA.

Un contrôleur des armées suit les questions sociales et les évolutions d'effectifs, ainsi que les plans sociaux des entreprises sous tutelle et les problèmes d'organisation du travail.

La procédure unique et centralisée de restructurations comporte en amont une phase de préparation incluant la mise au point du plan annuel de restructuration, et l'annonce publique.

Pour ce qui concerne l'élaboration du plan annuel de mutation, ce sont les états-majors/services communs et la DGA qui proposent les mesures opportunes; la délégation aux restructurations centralise ces propositions et se borne à réaliser un tableau général en mettant en évidence, à l'intention du ministre, les sites critiques et en proposant éventuellement des solutions alternatives.

Dans la phase d'annonce publique, la délégation joue un rôle plus affirmé en préparant les multiples argumentaires, les dossiers d'information, en proposant la séquence de l'annonce au parlement, aux élus, aux syndicats, à la presse. Les restructurations sont annoncées environ 15 mois avant leur mise en oeuvre effective.

Dans la phase d'exécution, la délégation, d'une part suit les mesures d'accompagnement social et fait des propositions en vue de rendre celles-ci plus efficaces, et d'autre part met en oeuvre directement le plan d'accompagnement économique dans une perspective d'aménagement du territoire. Ces deux aspects de son action seront présentés respectivement dans la deuxième et dans la troisième partie.

2 L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES RESTRUCTURATIONS

21 Généralités

L'accompagnement social est le volet de la politique de gestion des restructurations qui a trait à la gestion et l'administration des personnels. Ces personnels peuvent appartenir au ministère de la défense, civils ou militaires, mais également aux entreprises des secteurs aéronautiques et de l'armement qui sont placées sous la tutelle du ministère de la défense par le biais d'un service de la délégation générale pour l'armement (DGA), le service central des affaires industrielles de l'armement (SCAI).

L'accompagnement social des restructurations vise schématiquement quatre objectifs qui seront successivement détaillés:

- réduire dans le meilleur climat social possible les effectifs civils et militaires du ministère de la défense
- réaffecter géographiquement une partie de ces effectifs
- réaffecter fonctionnellement ou professionnellement une partie de ces effectifs par un effort soutenu de formation
- aider les industries aéronautiques et les industries d'armement à franchir le cap du troisième millénaire et à restaurer leur rentabilité.

L'étude des deuxième et troisième objectifs sera précédée d'une présentation du " plan formation-mobilité ", outil novateur directement généré par l'effort de restructurations en cours.

22 Objectif A: réduire les effectifs

Note liminaire: l'intitulé "objectif A" a été préféré dans la rédaction de cette étude à celui "d'objectif n°1" car la réduction des effectifs n'a jamais été affichée officiellement comme objectif premier de la politique de restructurations du ministère de la défense, mais seulement comme un fruit indirect de l'oeuvre de rationalisation

entreprise. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les économies budgétaires générées par les réductions d'effectifs sont l'objet d'une attention bienveillante de tous les acteurs du budget de la défense.

221 Réduire les effectifs militaires

Les trois armées, à la différence de la gendarmerie nationale, connaissent depuis 1982 une sensible réduction de leurs effectifs. Ceux-ci sont passés de 479 678 hommes en 1983, appelés compris, à 456 979 hommes en 1988, puis à 415 395 hommes en 1994. Ce mouvement de décroissance est prévu se poursuivre dans les années à venir puisque la loi de programmation militaire prévoit de ramener à moins de 400 000 hommes les militaires des trois armées avant l'an 2 000.

Il convient de souligner qu'une part non négligeable de ces réductions d'effectifs militaires a concerné les personnels appelés, ce qui a permis durant la même période de développer les nouvelles formes civiles du service national et de ramener sa durée légale de 12 à 10 mois.

La réduction des effectifs de militaires sous contrat ou de carrière s'est faite dans l'indifférence générale en ralentissant les volumes annuels d'engagement afin de les amener en dessous du volume des départs annuels et en ne renouvelant pas les contrats venant à échéance des engagés et ORSA.

222 Réduire les effectifs civils

Sur la même période, les effectifs en personnels civils du ministère de la défense ont très fortement diminué passant de près de 150 000 en 1985 à 104 000 en 1994. Il convient toutefois de noter que la sortie des effectifs budgétaires du ministère des 12 000 postes du GIAT lors de sa transformation en société nationale en 1989 ne correspond pas à la suppression du même nombre d'emplois.

Trois grandes catégories de personnels civils travaillent dans les établissements du ministère de la défense :

- des fonctionnaires de corps interministériels ou spécifiques au ministère de la défense soumis au statut général de la fonction publique, qui disposent de ce fait de la garantie de l'emploi et d'une limite d'âge pouvant aller jusqu'à 65 ans. Ils sont de par leur statut de fonctionnaires soumis à une mobilité géographique plus théorique que réelle.

- des agents contractuels qui malgré leur appellation ont des règles de gestion très voisines de celles des fonctionnaires.

- des ouvriers d'état recrutés au titre d'une garnison ou d'un port donné et dont le statut ne prévoit aucune mobilité géographique mais la possibilité de licenciement économique en cas de fermeture ou réduction de format de leur établissement.

La mise en oeuvre de la réduction des effectifs civils a du être planifiée en tenant compte de ces différences de statut. Elle a du également se faire sous une double contrainte politique résultant des déclarations des ministres successifs affirmant leurs volontés de ne procéder à aucun licenciement sec et de privilégier le dialogue avec les organisations syndicales.

223 La réduction des effectifs fonctionnaires

Elle a été en volume très sensiblement inférieure à celle des ouvriers. Elle s'est principalement opérée par un ralentissement du flux de recrutement, par le développement du travail à temps partiel dans les emplois administratifs et de la cessation progressive d'activité, par l'ouverture à la fin de l'année 1993 des

procédures de cessation anticipée d'activité permettant des départs en retraite à 55 ans .

La volonté d'aboutir à une sensible réduction des effectifs a conduit à explorer et développer une voie intellectuellement très séduisante, celle de la mobilité interministérielle à destination principalement des ministères de l'éducation nationale, de la justice et de la santé. Cette voie s'est révélée moins simple qu'on aurait pu le croire et a nécessité que le ministère de la défense obtienne des services du premier ministre un arbitrage favorable à son projet de dispositif d'accueil de ses fonctionnaires , dont la mise en oeuvre implique les ministères du budget et de la fonction publique. 250 fonctionnaires ont pu bénéficier de ce dispositif en 1992-93.

224 La réduction des effectifs d'ouvriers d'Etat

Elle s'est avérée très importante tant à la DGA que dans les établissements relevant des états-majors. Elle a également été obtenue en ayant recours à un assortiment de mesures variées.

Une interdiction générale d'embauche a tout d'abord été instaurée en juillet 1986 et n'a jamais été abrogée. Les seules possibilités de remplacement des ouvriers décédés ou partis en retraite passent par l'obtention auprès de la DFP ou de la DPAG d'une dérogation à cette interdiction d'embauche.

Deux dispositions tendant à favoriser le départ volontaire des ouvriers d'état ont été instaurées: une indemnité de départ volontaire dont le montant varie en fonction de l'ancienneté de 60 à 200 KF (200 départs en 1993) et une aide à la création d'entreprise de 50 KF délivrée à 33 reprises en 1993. Dans certains établissements fortement restructurés tels la DCN Saint Tropez , il a en plus été fait appel sur les crédits du ministère à un cabinet "d'out-placement" pour aider les ouvriers à rechercher les meilleures opportunités de départ.

La mobilité interministérielle s'est vite révélée une illusion car le statut des ouvriers d'état n'existe quasiment qu'au sein du ministère de la défense et leur niveau de rémunération dissuade souvent les administrations qui seraient prêtes à les accueillir. Toutefois, le ministère s'efforce d'élaborer des conventions bilatérales permettant pour l'avenir d'instaurer de réelles possibilités de détachement dans d'autres ministères.

Le dégagement des cadres institué par décret du 25 février 1993 est de toute cette panoplie de mesures celle qui permet les résultats les plus importants et les plus rapides. Le dégagement des cadres ouvre droit aux ouvriers âgés de plus de 55 ans et ayant au moins quinze ans de service à une rémunération supérieure à la pension de retraite jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 60 ans.

Il peut être prononcé d'autorité par l'administration avec cependant une possibilité de recours de la part des intéressés. Essentiellement mise en oeuvre à la DGA , et, au sein de la DGA, à la direction des constructions navales (DCN), le dégagement des cadres a permis de procéder à plus de 1 200 départs d'ouvriers en 1993.

Cette mesure ne produira certainement pas des résultats d'une aussi grande ampleur dans les années à venir car le gisement des personnels de la tranche d'âge 55-60 ans a été très largement entamé dès 1993.

23 Objectif B:réaffecter géographiquement et professionnellement les personnels civils et militaires

231 Réaffecter les militaires

Réaffecter géographiquement des militaires à la fermeture d'une base ou d'un établissement ne pose quasiment pas de problèmes car ils sont statutairement astreints et souvent habitués à la mobilité géographique. Ces mutations ne sont souvent cependant pas sans poser de problèmes personnels pour les individus et le ministère aurait tort de s'en désintéresser.

L'administration a même occasionnellement profité de cette facilité pour résoudre certains reclassements de personnels civils. C'est ainsi que lors de la fermeture des directions des travaux maritimes et du commissariat de Rochefort , des sous-officiers et militaires du rang de la base aéronautique navale ont été mutés en cours d'affectation pour laisser leur place à des ouvriers ou fonctionnaires civils, dans des postes administratifs, techniques ou d'entretien de l'infrastructure.

232 Réaffecter les civils: le plan formation-mobilité

La délégation aux restructurations a publié le 17 décembre 1992 une instruction n°2-2005 relative au programme pluriannuel d'accompagnement social des restructurations, dénommé "formation et mobilité".

Ce programme bien qu'ayant été discuté avec les organisations syndicales n'a pas été présenté par le ministère à la signature des syndicats, contrairement à ce qui avait été fait lors de l'élaboration du protocole relatif à la réorganisation du GIAT. Les organisations syndicales rencontrées (FADN, CFDT) pourtant les plus ouvertes à la discussion ont regretté que la notion de volontariat des personnels n'ait pas été prise en compte dans ce programme.

Outre la volonté déjà évoquée de ne procéder à aucun licenciement sec, les ministres de la défense ont fixé des grandes lignes de gestion pour les personnels civils des établissements amenés à fermer ou à voir leurs effectifs diminuer. Ces grandes lignes qui ont servi de base à l'élaboration du plan "formation-mobilité" sont:

- l'affirmation d'une **volonté de privilégier le dialogue** et les intérêts des personnels et de ne pas procéder à des mutations autoritaires.

Cette volonté se traduit par la création d'une Commission Locale de Restructuration dans tout établissement en restructuration. Cette commission paritaire donne son avis sur les modalités de gestion d'ensemble des restructurations de l'établissement concerné, sur les projets de formation envisagés pour les personnels concernés par les restructurations et sur les possibilités globales de mobilité et les conditions de reclassement.

- la **ferme volonté de ne pas muter les personnels des établissements restructurés vers d'autres établissements qui ne seraient pas déficitaires en personnels civils**, quand bien même ces établissements seraient les seules possibilités de mutation dans la même garnison.

L'article 3 du programme "formation-mobilité" prévoit expressément que "la mobilité géographique des dits personnels sera dans tous les cas recherchée sur la base du volontariat. Elle ne deviendra obligatoire, après épuisement des

propositions faites et des voies de recours prévues, que dans le cas où l'établissement d'appartenance de l'agent concerné est dissous."

Cet article précise bien que les propositions de vacances de postes sont établies par l'administration. Pour garantir leur publicité et éviter toute rétention de l'information de la part d'un établissement soucieux de garder son personnel en période d'interdiction d'embauche, un serveur Minitel 3614 DEFEMPLOI a été activé. Il a fait l'objet en 1993 de plus de 100 000 consultations et répertoriait 1 400 fiches de postes vacants.

- le développement d'une politique d'incitation à la mobilité basée sur des intéressements financiers et sur un effort de formation professionnelle.

Les agents acceptant une mutation bénéficieront d'une période de pré-mutation de deux mois durant laquelle ils seront placés en frais de mission. Le bénéfice de l'indemnité exceptionnelle de mutation (de 9000 à 35 000F) est étendu à tous les fonctionnaires des établissements restructurés et celui de l'indemnité de conversion (de 50 000 à 70 000F) aux ouvriers d'état des mêmes établissements. Un complément exceptionnel (10 000F pour les ouvriers) ou spécifique (30 000F pour les fonctionnaires) de restructuration viendra le cas échéant s'y ajouter. Enfin, le personnel bénéficiant de primes de rendement ou d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires est assuré d'en conserver le bénéfice dans son établissement d'accueil pendant au moins un an.

Le déménagement sera naturellement pris en charge entièrement par l'état et des aides à l'acquisition d'un nouveau logement ou à la location sont possibles.

Enfin, un effort très important de formation professionnelle pour lequel 18 MF de crédits ont été mis en place en 1993 est programmé à l'attention prioritaire des agents originaires d'établissements restructurés. Ceux-ci peuvent ainsi exprimer le souhait de changer de classification professionnelle afin de postuler à un poste vacant. L'administration s'engage en ce cas à donner toute facilité à ces agents afin qu'ils puissent être formés à leur nouveau métier dans des conditions optimales.

Le bilan 1993 de ces mesures permet d'observer que la mobilité commence à devenir une réalité pour les personnels civils du ministère de la défense puisqu'ils sont plus de 1900 à avoir bougé au cours de l'année. Sur ce total, 565 mutations sont directement imputables au programme de restructurations. Leur coût moyen peut être évalué à 90 KF. Plus de 750 agents ont bénéficié du programme d'aide à la mobilité fonctionnelle ou professionnelle.

- la mise en oeuvre du plan de dégageant des cadres déjà évoqué dont l'objet est de faire porter prioritairement les déflations sur les personnels âgés de plus de 55 ans.

- la recherche systématique déjà présentée de toutes les possibilités de mutation vers des organismes extérieurs au ministère de la défense tels que les collectivités locales et autres ministères.

24 Objectif C: préparer aux défis du futur les industries aéronautiques et de défense sur le plan social.

L'industrie aéronautique et de défense française est gérée selon les règles du droit privé, à l'exception de la partie industrielle de la DCN et des ateliers industriels de l'aéronautique (AIA). Son suivi n'est pas assuré par le ministère de l'industrie mais par celui de la défense à travers le SCAI et le conseiller aux affaires industrielles du cabinet du ministre.

Cette industrie est de l'avis de tous les experts très largement surdimensionnée et doit réduire ses effectifs afin de restaurer sa rentabilité. Epargnée en partie par les vagues de privatisation, elle requiert la pleine attention de l'état actionnaire.

Les plans sociaux des entreprises en pleine restructuration, telles que l'AEROSPATIALE, GIAT Industries et la SNPE, sont donc examinés avec attention tant par le SCAI que par le cabinet et le ministère veille à leur cohérence avec la politique industrielle et sociale du gouvernement. Ils restent toutefois de la responsabilité première des dirigeants de ces entreprises.

3 L'ACCOMPAGNEMENT ECONOMIQUE

Les répercussions économiques des restructurations peuvent revêtir plusieurs formes et être classées, en fonction de leur importance en :

-celles qui entraînent une perte de chiffre d'affaires pour le commerce local : dissolution, fermeture ou réorganisation d'une formation militaire ou d'un établissement de soutien.

La dissolution du 3ème régiment d'artillerie de marine de Verdun, celle du 5ème régiment de chasseurs de Périgueux et celle du 159 ème régiment d'infanterie de Briançon entrent dans cette catégorie.

Une étude, menée par la contrôle général, a montré que la dissolution d'un régiment d'appelés avait pour conséquence un manque à gagner estimé entre vingt et trente millions de francs.

-celles qui, à la perte de chiffre d'affaires, ajoutent le problème de la réutilisation des emprises libérées, ce qui peut entraîner, pour les collectivités locales, un lourd investissement à entreprendre dans un temps très court. Les fermetures de bases aériennes, d'écoles ou de certains établissements de soutien en sont autant d'exemples.

-celles qui font suite à une baisse du plan de charge des établissements de la DGA et des entreprises travaillant sur les grands programmes d'armement. Une illustration en est donnée par la société nationale des poudres et des explosifs (S.N.P.E.). Celle-ci a enregistré une chute spectaculaire des commandes budgétaires des munitions : 3500 MF en 1987, 1000 MF en 1994, soit une baisse de plus de 70% en sept ans. Cette situation a conduit la S.N.P.E. à mettre en oeuvre plusieurs plans sociaux (plan d'adaptation aux activités de l'armement suivi d'une restructuration de la société). Les effectifs sont passés de 5795 en 1989 à 3733 en 1993.

Après avoir étudié ce qui s'était fait dans le cadre de restructurations de forte ampleur ayant eu lieu dans la sidérurgie et les charbonnages de France, le ministère de la défense a mis en place un dispositif reposant essentiellement sur trois outils:

- les fonds pour les restructurations de la défense (F.RE.D.),
- les sociétés de conversion,
- le programme d'initiative communautaire KONVER.

31. Le Fonds pour les REstructurations de la Défense (F.RE.D.).

311. Organisation et but.

L'organisation de ce fonds est définie par la circulaire n°2-0017 DEF/SGA/DAR du 14 janvier 1992.

Il est prévu pour compenser les pertes d'emploi dues aux réductions de format des armées ou à la baisse des commandes des matériels d'armement, et ce, au profit des entreprises réalisant plus de 25% de leur chiffre d'affaires avec le ministère de la défense.

312. Les crédits.

Ils peuvent être affectés à:

- des aides à l'investissement pour un montant maximum de 20% de l'investissement prévu,

- des actions collectives (réalisation d'équipements collectifs, de structures d'accueil, d'études du milieu économique local...) pour lesquelles l'aide ne pourra être supérieure à 30% du coût de l'opération.

La gestion des crédits est déconcentrée au niveau des préfets des départements concernés, désignés ordonnateurs secondaires.

Le FRED atteint 160 MF au titre VI (subventions d'équipement social). 160 MF sont également prévus en 1994.

Ces 160 MF correspondent à des besoins réels, mais aussi à l'effort minimum que se devait de faire la France pour pouvoir prétendre bénéficier des fonds européens "KONVER".

313. L'établissement des dossiers.

La DAR, la DATAR, le SCAI ou tout autre organisme touché ou directement concerné par les restructurations présentent des dossiers pour le traitement desquels il est désigné, après étude, un préfet responsable qui prend alors le dossier en compte et assure la fonction d'ordonnateur secondaire.

La principale difficulté rencontrée est l'absence de projet : ce n'est plus un problème d'argent, c'est un problème d'initiative locale.

Les informations transmises par les préfetures permettent d'établir un premier bilan:

- 34 bassins d'emplois ont reçu des crédits placés sous la responsabilité de 30 préfets,

- 209 entreprises, dont 40 relevant du secteur de l'armement, ont bénéficié d'aides à l'investissement,

- 1100 emplois auraient été créés ou maintenus.

Il faut toutefois savoir que les crédits du F.RE.D. sont prélevés sur le budget du ministère de la défense, ce qui présente l'effet pervers de réduire le montant des commandes possibles à l'industrie. De plus, ces crédits, certes importants sont loin d'être à la mesure des problèmes rencontrés et se devraient d'être réévalués.

Les Etats-Unis envisagent de consacrer 25 milliards de dollars sur cinq ans à un fonds spécial ayant la même mission que le F.RE.D.

32. Les sociétés de conversion.

321 .Leur mission.

Les sociétés de conversion sont apparues au moment des restructurations massives des grands secteurs industriels touchés par la crise issue du premier choc pétrolier : les charbonnages, la sidérurgie et la construction navale. Ainsi, les charbonnages de France et Usinor-Sacilor ont-ils créé des filiales, spécialisées dans cette activité : SOFIREM et SODIE.

Leur mission est de créer des activités de substitution, génératrices d'emplois. Soucieux de compenser les effets des restructurations dans les régions les plus sensibles, le ministère de la défense a sous-traité à un certain nombre de sociétés le soin :

- de prospector les possibilités de développement endogènes (pénétration sur de nouveaux marchés, élargissement de la gamme des produits offerts...),
- de rechercher des entreprises susceptibles de créer des emplois sur le site concerné.

Ces sociétés de conversion élaborent, pour ces dernières, les dossiers et les plans de financement nécessaires.

322 Qui sont-elles?.

Choisies par la Délégation aux restructurations, après avis de la D.A.T.A.R. et de l'industrie, elles appartiennent :

- le plus souvent, à des grands groupes nationaux (délégation aux implantations industrielles d'EDF, GERIS THOMSON, SODIE),
- à certains cabinets spécialisés (IP MONTAGE, cabinet BETEN).

Ces groupes nationaux et/ou ces cabinets, particulièrement bien implantés localement, s'engagent, dans un délai de trois ans à créer un certain nombre d'emplois.

GIAT-INDUSTRIES a également mis sur pied, pour les bassins d'emplois de Saint-Etienne, de Roanne et de Tulle, sa propre société de conversion : la SOFRED.

323 Leur fonctionnement.

Ces sociétés de conversion ont des moyens dont ne dispose pas l'état : forte expérience sur les sites industriels, prêts bonifiés, ...

Elles doivent toutefois être agréées par Bruxelles, qui vérifie qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence, mais qui contrôle également le périmètre d'intervention de ces sociétés.

Elles comptabilisent ensuite le nombre d'emplois créés jusqu'à concurrence de celui pour lequel elles se sont engagées.

Celui-ci semble quelquefois pour le moins optimiste. EDF, par exemple, s'est engagé à créer dans la région de Cherbourg 1300 emplois!
Aussi, le ministère de la défense a-t-il, dans les contrats signés, stipulé qu'une partie du paiement, soit 20%, serait fonction des résultats obtenus.

324 leur bilan.

Le principal problème est qu'elles gèrent plusieurs bassins d'emplois et ne favoriseront pas forcément celui sinistré par une restructuration de la défense. de plus, leur efficacité dépend largement de l'environnement local et, notamment, du nombre de petites et moyennes industries et entreprises du bassin d'emplois.

A ce jour, 11 marchés de conversion ont été passés ou sont en cours de passation.

33 Le programme d'initiative communautaire KONVER.

Ce programme d'initiative communautaire, créé en 1993, a remplacé le programme PERIFRA, dispositif d'accompagnement économique des restructurations militaires, instauré dès 1991 pour aider à la réorganisation de l'armée allemande réunifiée. Mais c'est également à ce titre que la France a reçu, en 1992, 23,2 MF de crédits répartis entre quatre régions.

Les ressources mises en place proviennent de deux fonds structureux :

-le fonds européen de développement régional (FEDER), qui a pour objectif la reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel et/ou l'aide au développement des zones rurales,

-le fonds social européen (FSE) destiné à la lutte contre le chômage de longue durée.

Le but de ce programme est d'aider à la redynamisation des bassins d'emplois touchés par les restructurations du ministère de la défense. Il s'agit de remplacer purement et simplement les activités de défense et de développer les bassins d'emplois en déclin. En aucun cas il n'est prévu de profiter de ces fonds pour améliorer la productivité.

Une des difficultés est de faire évoluer le classement des zones sinistrées suite à des problèmes industriels classiques et de le faire accepter par la commission de Bruxelles. Ce zonage européen, valable pour une durée de six ans, permet de pouvoir bénéficier, pour les zones classées en catégorie 2, des fonds européens de conversion industrielle. Encore faut-il que le pays bénéficiaire fasse-t-il preuve, de son côté, de l'effort financier minimum pour prouver sa volonté d'apporter une solution aux problèmes qu'il rencontre.

Il est relativement difficile de pouvoir juger de l'efficacité de ces mesures. Quatorze régions ont reçu une enveloppe globale de 215 MF (186 MF au titre du FEDER et 29 MF au titre du FSE). Les sites de la Loire et de la Drôme ont obtenu la plus grande dotation, à savoir 30 MF.

Ces ressources ont été prioritairement destinées à l'aménagement des sites désaffectés, le développement d'infrastructures d'accueil et la formation.

Le programme KONVER sera reconduit pour les années 1994, 1995 et 1996 selon les modalités en vigueur en 1993.

34 L'aménagement du territoire

Le devenir des emprises libérées est du ressort de la mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers (M.R.A.I.) selon les règles de gestion établies par la D.A.G.

La mission de la M.R.A.I. est :

-de procéder à l'inventaire des immobiliers cessibles. Le portefeuille valorisé de la M.R.A.I., à savoir la liste des immeubles qui pourraient être vendus, est estimé entre 2 et 3 MdF.

-de conduire les négociations et de vendre à un prix correspondant à la valeur réelle des immeubles.

La M.R.A.I. a permis d'apporter au budget du ministère de la défense des ressources non négligeables. L'ordre de grandeur moyen des cessions cumulées sur les trois dernières années est d'environ 1100 MF .

Le contexte dû aux restructurations a complètement évolué : il ne s'agit plus de réaliser des opérations immobilières, mais de "traiter socialement" les restructurations vis à vis des collectivités locales.

Trois principes ont été retenus:

-il n'y a pas de remise gratuite des immeubles,

-il n'y a pas de surenchère; la base des négociations reste l'estimation des services fiscaux,

-des études d'aménagement sont conduites pour valoriser les cessions de reprise et apporter des idées aux collectivités locales pour la réutilisation des immeubles militaires (établissement d'accueil de polyhandicapés de La Fère).

Mais les municipalités, estimant qu'elles subissent déjà un fort préjudice suite au départ des militaires ne veulent plus payer le foncier. Les cessions gratuites étant exclues, la position de la M.R.A.I. sera de plus en plus difficile à tenir.

35 L'environnement administratif et budgétaire

Ces mesures doivent être renégociées tous les ans avec le ministère du budget.

Cela est d'autant plus vrai que la défense éprouve les plus grandes difficultés pour évaluer les économies de fonctionnement qu'elle est en mesure de réaliser suite aux restructurations engagées.

En conséquence, c'est le ministère du budget qui décide, de manière autoritaire, des économies à réaliser : à chaque fois que les effectifs baissent de 10%, les ressources de fonctionnement du ministère de la défense diminuent de 15%.

Cette façon de procéder ne correspond, en aucun à la réalité des faits :

il est constaté qu'une diminution de 10% n'entraîne qu'une économie de 7% sur les crédits de fonctionnement.

36 Conclusion

Ce dispositif d'accompagnement économique est relativement complet et permet de voir mieux accepter les plans de restructurations par les élus locaux.

Malgré un bilan difficile à apprécier (absence de projets et d'initiatives locales, sociétés de conversion aux résultats incertains) et une période très difficile sur le plan budgétaire, les déflations ont permis, en dix ans, une économie d'un montant évalué à 4 milliards de francs.

Le gain en productivité est réel, mais il ne peut être apprécié que sur une période assez longue. Les conséquences budgétaires des restructurations sont plutôt défavorables: cela coûte cher à court terme et le retour sur investissement ne peut être calculé. De plus, la défense ne sait pas faire de décompte analytique.

Malgré quelques dysfonctionnements, il semble tout à fait improbable de voir l'ensemble de ce dispositif, et notamment le fonds pour les restructurations de la défense, remis en question pour les années à venir.

CONCLUSION GENERALE

La loi de programmation militaire pour les années 1995-2000, qui vient d'être votée par l'assemblée nationale, prévoit la poursuite de l'effort de défense français, alors que certains pays européens et les Etats-Unis réduisent cet effort de façon considérable.

Cet effort financier se traduit par un accroissement de 0,5 pour cent par an, en francs constants, des crédits d'équipement sur la période. Si la situation économique le permet, cet accroissement pourrait être porté à 1,5 pour cent à partir de 1998.

La politique des personnels, prévue dans la loi, présente une inflexion par rapport au mouvement de réduction des effectifs commencé dès les années 1980. Alors que pour les seules années 1992 et 1993, 45000 suppressions d'emploi avaient été effectuées, une diminution globale de 30 400 emplois sera conduite sur la période, pour réduire progressivement les effectifs civils et militaires de la défense à un format de 579 000 hommes et femmes à l'horizon de l'an 2000. L'effort de réduction portera essentiellement sur l'environnement des forces: dans ce domaine précis, 42100 emplois seront supprimés dont 29 300 militaires (3600 d'active et 25700) appelés et 12 800 civils.

Dans ce cadre général, la loi de programmation prévoit explicitement: "Un effort particulier de gestion par bassin d'emplois, de formation, d'adaptation ou de reconversion dans un métier nouveau, de rénovation de l'organisation du travail, facilitera la nécessaire évolution des structures. La politique d'accompagnement de ces mesures de gestion sera poursuivie."

Cette loi répond à un besoin exprimé par la totalité des interlocuteurs rencontrés au cours de cette étude: celui d'une vision prospective suffisamment claire pour établir et conduire une politique de restructurations cohérente, en particulier dans le domaine de la formation des personnels. La présence de ce modèle terminal à moyen terme aidera certainement les acteurs des restructurations à remplir leur mission. Il reste que les mesures d'amélioration de la productivité au sein des établissements de la DGA et les étalements dans le temps des programmes, ainsi que la baisse des commandes, malgré la poursuite de l'effort financier, vont poser des problèmes de plus en plus difficiles. En effet, certaines solutions déjà apportées, comme les déagements de cadres à 55 ans, ont atteint leurs limites .

Il est donc heureux que la loi de programmation prévoie un effort d'accompagnement, effort qui permettra à la délégation aux restructurations de continuer à oeuvrer pour épargner au ministère de la défense les remous et les turbulences qu'ont connus d'autres secteurs de l'activité nationale dans des circonstances analogues.

ANNEXE

LISTE DES ORGANISMES VISITES

1. ADMINISTRATION CENTRALE.

- Cabinet du ministre
- Contrôle général des armées
- Direction de la fonction personnel
- Direction des services financiers
- Direction de l'administration générale
- Direction du personnel et de l'administration générale/sous-direction des personnels civils
- Mission pour la réalisation des actifs immobiliers
- Service central des affaires industrielles

2. ETATS-MAJORS.

- état-major de l'armée de terre
- état-major de la marine
- état-major de l'armée de l'air

3. SERVICES.

- direction du service de santé

4. LES AUTRES MINISTERES.

- Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale

5. LES ENTREPRISES.

- Le G.I.A.T.
- La Société Nationale des Poudres et des Explosifs

6. LES SYNDICATS.

- Fédération autonome de la défense nationale
- C.F.D.T.
- F.O.

LOI DE PROGRAMMATION 1995-2000
EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DEFENSE

	1 994	2 000
TERRE		
Active	103 558	109 361
Appelés	136 814	117 639
Total	240 372	227 000
MARINE		
Active	45 609	45 809
Appelés	18 561	16 400
Total	64 170	62 209
AIR		
Active	56 028	54 400
Appelés	33 825	29 725
Total	89 853	84 125
GENDARMERIE		
Active	80 139	80 889
Appelés	11 702	12 702
Total	91 841	93 591 *
SERVICES COMMUNS		
Active	12 630	13 473
Appelés	6 680	6 399
Total	19 310	19 872
TOTAL MILITAIRES		
Active	297 964	303 932
Appelés	207 582	182 865
Total	505 546	486 797
TOTAL CIVILS	104 356	92 703
TOTAL	609 902	579 500

* Soit 95 000 emplois dont 1 409 civils

AFFECTATION PAR DEPARTEMENT DES CREDITS

DU FONDS POUR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DEFENSE

DEPARTEMENTS	BASSINS D'EMPLOI	1992	1993	TOTAL (Décembre 93)
AISNE	LA Fère - Laon Soissons	17,5	1,81	19,31
HAUTES ALPES	Briançon	-	0,25	0,25
ARDENNES	Vallée de la Meuse	3	0,78	3,78
AUBE	Troyes	1,5	1,4	2,9
AUDE	Narbonne	1,1	-	1,1
CHARENTE	Angoulême	3,5	-	3,5
CHER	Bourges	6	3,99	9,99
CORREZE	Tulle	7,2	2	9,2
DORDOGNE	Bergerac	1	1,4	2,4
DROME	Valence	6,3	2	8,3
EURE	Evreux Vernon	-	0,45	0,45
GARD	Nîmes	-	7,1	7,1
GIRONDE	Bordeaux	5	-	5
LANDES	BDX Arcachonnais	-	1,4	1,4
LOIR ET CHER	Romoranthin- Lantenay	-	5,19	5,19
LOIRE	St Etienne Roanne	10	-	10
LOIRET	Orléans	-	0,57	0,57
LOT ET GARONNE	Agen	-	2,92	2,92
MAINE ET LOIRE	Angers	-	1,1	1,1
MANCHE	Cherbourg	5,3	3,49	8,79
MEUSE	Verdun	-	8,88	8,88
MORBIHAN	Lorient	5,6	14	19,6
MOSELLE	(divers)	6,3	-	6,3
NIEVRE	Nevers	2	-	2
OISE	Compiègne	-	2	2
PAS DE CALAIS	Artois-Ternois	-	1,33	1,33
HAUTES PYRENEES	Tarbes	7,1	-	7,1
HAUT RHIN	Mulhouse Altkirch	-	8,42	8,42
VAR	Toulon Fréjus	5,9	-	5,9
HAUTE VIENNE	Limoges	3	-	3
TOTAL		97,3	72,48	169,78

FICHE

PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE KONVER

MESURES ADOPTEES POUR 1993

REGION	DEPARTEMENT	BASSIN D'EMPLOI	MONTANT ACCORDE (en MF) (décembre 93)
ALSACE	HAUT RHIN	Alkirch Mulhouse	18,473 400
AQUITAINE	GIRONDE DORDOGNE PYRENEES ATLANT.	Bordeaux Périgueux, Bergerac Bayonne, Pau Oloron Mauléon	7,174 200
AUVERGNE	ALLIER	Montluçon Moulins (Vichy Cusset)	15,892 800
BRETAGNE	MORBIHAN	Lorient	14,348 400
CENTRE	LOIRET CHER	Montargis Bourges	8,197 200
CHAMPAGNE- ARDENNES	AUBE	Troyes, Brienne Mailly	5,874 000
LANGUEDOC ROUSSILLON	GARD	Nîmes	11,154 000
LIMOUSIN	HAUTE VIENNE CORREZE	Limoges Tulle-Ussel	19,390 800
LORRAINE	MEUSE	Verdun	26,611 200
BASSE NORMANDIE	MANCHE	Cherbourg	15,602 400
PICARDIE	AISNE SOMME OISE	Soissons La Fère, Laon Sissonne Amiens Compiègne	16,968 600
POITOU- CHARENTES	CHARENTE VIENNE	Angoulême Châtellerault	22,123 200
PROV.-ALPES COTES-D'AZUR	HAUTES ALPES	Briançon	4,554 000
RHONE ALPES	LOIRE DROME	Saint Etienne Roanne Valence	28,993 800
TOTAL.			215,358 000

