



















Toutefois, malgré ces réserves, le bâtiment a été livré avec un faible retard de calendrier principalement dû à des difficultés avec la ville de Paris. Les dérapages du coût de la construction sont restés relativement contenus et inférieurs à 7 % du coût total des investissements (bâtiments et SIC).

## **B - Les objectifs d'équilibre financier de l'opération ne sont pas respectés à ce stade**

L'opération de regroupement à Balard reposait sur l'hypothèse que le coût serait intégralement supporté par le ministère des armées. Les économies générées par l'opération devaient permettre de financer cette dernière. En cas de dérapage, il s'engageait à couvrir les coûts supplémentaires par redéploiement de ses propres crédits. L'analyse financière du contrat de partenariat montre que cette contrainte initiale n'a pas été respectée ; le ministère a dû bénéficier de ressources supplémentaires pour équilibrer le plan de financement du contrat.

Par ailleurs, les économies effectivement réalisées en cours d'exécution du contrat sont insuffisantes.

*A contrario*, le ministère des armées a profité du contexte financier favorable pour réaliser des économies substantielles sur le coût de financement du contrat de partenariat public privé signé avec le groupement OPALE.

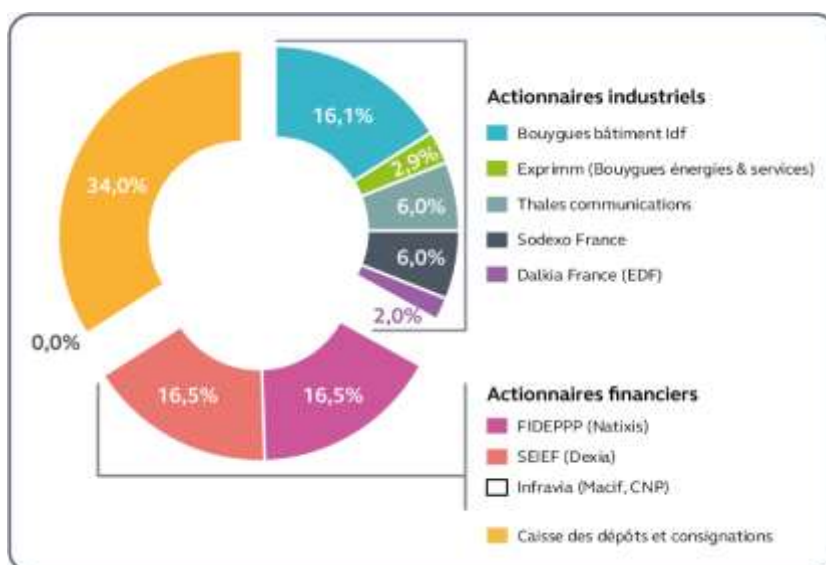
Enfin, si l'on cherche à reconstituer le coût global du regroupement au-delà de celui du seul contrat, il faut également prendre en compte des dépenses connexes. Sans qu'on puisse parler de surcoût par rapport au coût du contrat, le coût global devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

### **1 - Un montage financier qui ne correspond pas aux objectifs initialement définis**

Le contrat porte sur une période de 30 ans et prévoit le versement par le ministère des armées d'une redevance pendant toute la période en

contrepartie du service fourni.<sup>254</sup> Compte tenu des délais observés dans la phase de construction, il s'achèvera en 2041. À son terme, l'ensemble des ouvrages reviendra en pleine propriété à l'État. Le contrat prévoit par ailleurs qu'OPALE constitue des provisions afin de financer les travaux éventuellement nécessaires pour assurer la bonne qualité des ouvrages lors du transfert de propriété au terme du contrat.

**Graphique n° 1 : actionariat initial de la société titulaire du contrat de partenariat (Opale)**

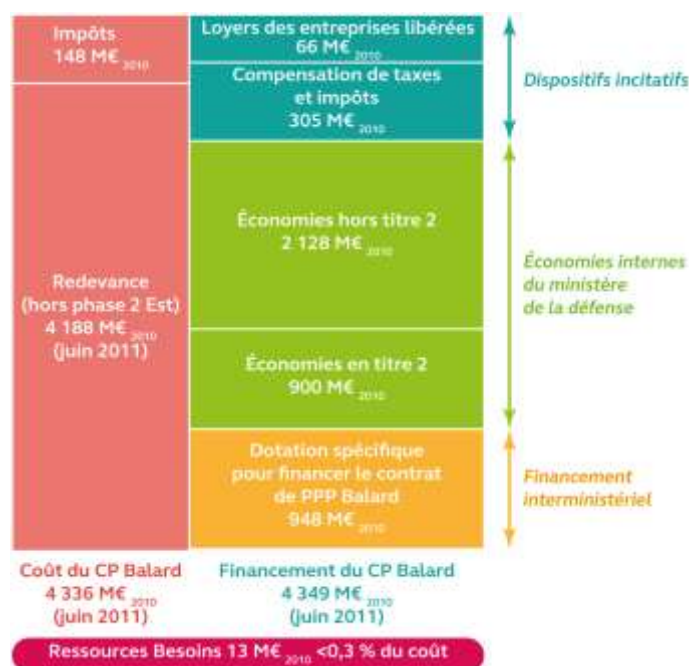


Source : Annexe 18 du contrat de partenariat- Ministère des armées

Afin de faire face au coût du contrat de partenariat, les ministres des armées et du budget ont établi et validé, en février 2011, au terme du dialogue compétitif, un tableau de financement qui aurait dû acter l'autofinancement du contrat de partenariat par le ministère des armées.

<sup>254</sup> Cette redevance tient compte de la valorisation de la Corne Ouest qui a représenté 220 M€ sous forme d'un bail à construction d'une durée de 60 ans. Versée en amont des travaux, cette somme a diminué d'autant le besoin de préfinancement des investissements.

### Schéma n° 2 : Les ressources nécessaires au financement du projet Balard



Note : \* Compensation de taxes et impôts : elle correspond aux impôts et taxes acquittés par le ministère des armées au titre des entreprises libérées. \*\*Économies hors titre 2 : économies de fonctionnement évaluées par le ministère au titre de la réduction des coûts de soutien en régie \*\*\*Économies de titre 2 : économies de coûts de personnel, évaluées par le ministère au titre de la réduction du soutien en régie \*\*\*\*Dotations spécifiques Balard : dotation budgétaire annuelle récurrente, inscrite au plan de financement du contrat de partenariat.  
 Source : Cour des comptes à partir de données du ministère des armées

Ainsi que le montre le récapitulatif financier ci-dessus, les principes initiaux – l’autofinancement du projet par le ministère des armées, les ressources affectées au paiement qui devaient provenir des économies réalisées – n’ont pas été respectés :

- le besoin total de financement (4,3 Md€ 2010) représente une redevance annuelle moyenne de 143 M€/an ;
- les économies internes au ministère des armées sont estimées à environ 110 M€/an dans le plan de financement et ne permettent pas de financer le contrat (elles représentent 2 128 M€ hors Titre 2 et 900 M€ en Titre 2) ;

- une dotation budgétaire spécifique pour un montant approchant 948 M€ sur la durée du contrat (33 M€/an), a dû être inscrite afin de contribuer à hauteur de 22 % au financement global.

Il faut toutefois relever que, si le ministère des armées avait pu mettre en œuvre la totalité du schéma de cessions des emprises que Balard devait permettre de libérer et si le produit de ces cessions avait pu être affecté au projet Balard au lieu de servir *in fine* au financement des équipements, le besoin de financement budgétaire aurait été moins important : les trois principales emprises parisiennes libérées ont été cédées pour un montant total de 360,65 M€.

**Tableau n° 1 : principales emprises parisiennes dont la cession était envisagée en lien avec le projet Balard**

<i>Emprises</i>	<i>Évaluation en M€</i>	<i>Prix cession en M€</i>
<i>La Pépinière</i>	85	137,5
<i>Bellechasse-Pentémont</i>	77	136,15
<i>Hôtel de l'Artillerie</i>	104	87
<i>Îlot Saint Germain</i>	320	Non cédé
<i>Hôtel de la Marine</i>	ND	Transfert*

\* décision de transfert gratuit au centre des monuments nationaux

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

## **2 - Des économies réalisées inférieures à celles prévues dans le plan de financement**

S'il est aujourd'hui prématuré de se prononcer sur l'équilibre global du projet au terme du contrat, un premier bilan de la capacité du ministère des armées à le financer, à la mi-2017, laisse présager des difficultés futures.

Les économies réalisées sont moindres que celles prévues dans le plan de financement présenté ci-dessus à la fois au titre du fonctionnement et des dépenses de personnel.

Entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€ (7,5 % des ressources attendues). Ce manque résulte d'une évaluation excessive des économies

réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.

Par ailleurs, le manque de financement au titre des économies de charges de personnel a atteint 32 M€ (24 % des ressources attendues). Alors que l'objectif de réduction d'effectifs de soutien était de 1 363 équivalents temps plein (ETP), la réduction n'a porté que sur 655 ETP.

Deux causes expliquent cet écart et laissent présager des difficultés du ministère des armées pour atteindre ces objectifs d'économies. D'une part, le ministère envisageait la suppression de 409 ETP par mise à disposition remboursée de personnels auprès du titulaire du contrat. Or, l'annexe au contrat de partenariat précisait la base d'un engagement de 125 postes, et, en décembre 2017, seuls deux agents sont encore dans les effectifs de SODEXO, sur les 12 qui avaient rejoint le titulaire du contrat. D'autre part, l'état-major des armées et la direction générale de l'armement ont suspendu, à partir de 2015, leurs efforts de réduction des personnels dans un contexte de renforcement des effectifs globaux du ministère des armées pour faire face à la menace terroriste.

Le manque à gagner en termes d'économies a été, pour l'instant, couvert par redéploiement de crédits internes à la mission Défense.

### **3 - Des gains substantiels sur le refinancement**

Le taux de financement du contrat de partenariat était évalué à 5,04 % en janvier 2011, soit un chiffre significativement supérieur à celui de l'obligation assimilable du Trésor à 30 ans qui atteignait alors 3,98 %.

Ce coût du financement restait estimatif dans la mesure où le contrat permettait au ministère de décider du moment où seraient fixés les taux de crédits définitifs ainsi que de négocier un refinancement si les conditions de marché devenaient plus favorables.

La baisse continue des taux de crédits après 2011 a permis au ministère de faire jouer ces clauses à son avantage. La fixation des taux de crédits entre octobre 2013 et avril 2015 a permis une économie de 145,6 M€ HT courants sur le coût de financement. En mars 2017, le refinancement de la dette a permis un gain supplémentaire de 42,3 M€ HT courants.

*In fine*, et après déduction des coûts des conseils, près de 185 M€ HT courants d'économies ont été réalisées sur le coût du financement par rapport à l'évaluation initiale de 918 M€ (soit 20 %).

#### 4 - Une absence d'évaluation du coût global par le ministère

Les études préalables avaient toutes conforté l'hypothèse d'économies attendues grâce au regroupement, les gains espérés du resserrement de l'administration centrale devant l'emporter sur le coût de la redevance dont devrait s'acquitter le ministère au bénéfice du détenteur du contrat. Ces économies reposaient en particulier sur une prévision de réduction des effectifs affectés au soutien en régie. Ces estimations, qui étaient déterminantes pour mesurer les économies générées par le projet de regroupement, ont été à plusieurs reprises revues à la baisse, ce qui explique l'impasse constatée aujourd'hui.

La Cour a reconstitué le coût global du regroupement à partir des évaluations réalisées par le ministère pour chaque opération.

**Tableau n° 2 : reconstitution du coût global prévisionnel du regroupement jusqu'en 2041**

<i>Périmètre</i>	<b>Coût (M€2010)</b>	<b>Part (%)</b>
<i>Contrat de partenariat</i>	4 336	77,6
<i>Opérations préalables en parcelle est</i>	185	3,2
<i>Opérations connexes réalisées sur crédits budgétaires</i>	102	1,8
<i>2e tranche parcelle Est</i>	68	1,2
<i>Exploitation hors contrat de partenariat</i>	130	2,2
<i>Soutien conservé en régie</i>	990	17,0
<b>Total</b>	<b>5 810</b>	

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

Cette reconstitution aboutit à un coût total de 5810 M€. On notera, en particulier, le surcoût de 990 M€ résultant du soutien conservé en régie et un montant de 355 M€ correspondant à des investissements supplémentaires. Ce montant de 5,8 Md€ ne prend pas en compte les gains effectués sur les opérations de refinancement.

### **III - Une réussite opérationnelle mais un pilotage à venir plus incertain**

#### **A - Une réussite opérationnelle**

L'engagement d'OPALE et le pilotage de la DRESO ont permis d'aboutir à la livraison des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015. L'opération de construction a ainsi été menée à bien en moins de quatre années, conformément à la programmation.

Les travaux de Balard se sont étalés jusqu'à la mi-2015. L'inauguration officielle a eu lieu le 5 novembre 2015 en présence du Président de la République. Les emménagements ont été organisés par étapes, essentiellement entre mars 2015 et fin 2016.

Au terme de l'année 2017, le regroupement devrait avoir vu l'arrivée du commandement des opérations spéciales et de la totalité de la direction du renseignement militaire qui viennent renforcer le pôle opérationnel. Il est, de plus, désormais, prévu que le commandement pour les opérations interarmées, basé à Creil, intègre également Balard, mouvement qui devrait accroître les synergies déjà constatées par le personnel des différents états-majors, très satisfaits de la modernité du nouveau centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

Cependant, l'emménagement n'a pas encore produit l'ensemble des bénéfices attendus du fait de l'absence du ministre et de son cabinet, demeurés rue Saint Dominique.

Les principales phases du regroupement de l'ensemble des services sont considérées comme une réussite opérationnelle par le ministère des armées. Il a en effet pu maintenir à tout moment ses capacités opérationnelles alors même que ses principaux centres de commandement étaient totalement renouvelés.

Si le personnel civil et militaire a pu être dérouté, lors de l'emménagement, par la découverte de son nouvel environnement et par les inconvénients liés à la poursuite des travaux qui ne seront achevés en totalité qu'en 2018, cette phase a été surmontée.

Sur la parcelle Ouest, de nombreux agents ont ainsi découvert un bâtiment sobre et moderne dont le fonctionnement était radicalement différent de celui de leurs anciennes implantations. Les automatismes sont nombreux, gérant notamment les lumières, les stores, la température ou les

accès. Les références retenues pour les réglages généraux ou des déclenchements intempestifs de ces automatismes ont également pu dérouter les premiers occupants du site. Les termes du contrat ne permettent pas les facilités qu'autorisaient les anciens modes de gestion et toute demande doit passer par un portail informatique dont la lourdeur a pu désorienter les agents.

Sur la parcelle Est, par nécessité, les travaux ont été réalisés en site occupé, ce qui a engendré des déménagements successifs et des nuisances pour les agents.

D'une manière générale, la gêne temporaire la plus visible a concerné les accès au site, en particulier pour les visiteurs. La concomitance de l'externalisation du contrôle des accès, de la mise en service du système de gestion des droits d'accès et des problèmes de branchement des postes téléphoniques en cours d'emménagement a conduit à des files d'attentes très perceptibles et considérées comme peu acceptables. Le phénomène s'est résorbé par la suite.

Les premières enquêtes de satisfaction ont été progressivement diligentées au fur et à mesure des emménagements et de la levée des réserves. Elles ont permis d'établir des références pour le suivi de la performance du contrat. Leurs résultats sont bons à l'image d'un taux de satisfaction de 85 % pour la première enquête du service restauration. L'enquête relative aux conditions de travail et de vie sur le site de Balard, réalisée au printemps 2016, a affiché un taux de satisfaction globale de 80 % (53 % des 8 300 usagers avaient répondu).

Civils et militaires soulignent désormais la fonctionnalité des locaux, le gain de temps et les synergies importantes nées du rapprochement des différents états-majors, des directions et des services.

## **B - Un pilotage à renforcer**

L'organisation mise en place en 2008 pour piloter le projet Balard s'est maintenue jusqu'à l'emménagement. Une organisation administrative classique en charge de l'exécution courante du contrat, rattachée au secrétariat général pour l'administration et non plus directement au ministre lui a alors succédé.

Au quotidien, la gestion du contrat relève désormais de la sous-direction « Balard » (SDBA) au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), lui-même placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Le pilotage stratégique est, lui,



confié à un « Conseil supérieur de Balard », regroupant notamment les grands subordonnés qui représentent les principaux « clients » du site tandis que de multiples services interviennent dans les différents champs du contrat.

Ce fonctionnement est aujourd'hui à reconsidérer, à la fois pour clarifier les relations entre OPALE et le ministère, et pour que le pilotage de l'ensemble bénéficie d'un positionnement adéquat.

### **1 - Clarifier les relations entre OPALE et le ministère des armées afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat**

La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie, etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important d'agents du ministère.

Par ailleurs, alors qu'OPALE est contractuellement engagée, lorsque le montant prévisionnel d'une modification est supérieur à 5 M€ HT, à ouvrir une procédure de publicité et de mise en concurrence pour la réalisation des travaux, la Cour constate que 18 accords ou avenants et 97 fiches modificatives, dont plusieurs ont, individuellement, dépassé ce seuil, ont été formalisés sans que cette clause de mise en concurrence ait été appliquée. et sans que le ministère n'en ait exigé la mise en œuvre. Il est regrettable que le ministère des armées n'ait pas activé cette clause qui aurait pu lui procurer des économies significatives.

Ce déséquilibre dans la relation entre le titulaire du contrat et le ministère constitue un des axes d'amélioration de la gestion de cette opération, ainsi que l'avait d'ailleurs déjà recommandé le contrôle général des armées. Il convient que le ministère demande à Opale de mieux exercer son contrôle de terrain pour qu'il puisse se recentrer sur une supervision plus stratégique.

### **2 - Mieux assurer le pilotage de Balard à haut niveau**

À côté de la sous-direction Balard, interviennent de multiples services qui interagissent tant avec la société Opale et ses membres qu'avec les différentes entités du ministère : la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID pour le pilotage des travaux

immobiliers, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour les investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication, le Commandant militaire d'îlot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et diverses directions du SGA. Ce foisonnement d'intervenants a conduit à la conclusion de protocoles entre services et à la mise en place d'une comitologie lourde au sommet de laquelle on trouve le Conseil supérieur de Balard, organe collégial de haut niveau.

Ce mode d'organisation lourd et complexe ne semble pas approprié à la mise en œuvre, dans la durée, d'un pilotage économe et efficace.

Les éléments relevés par la Cour n'apportent en effet pas l'assurance que cette organisation foisonnante permette de coordonner les demandes des différents donneurs d'ordre internes, d'éviter des modifications fréquentes et coûteuses en ayant une capacité d'arbitrage suffisante, en particulier envers les demandes opérationnelles, et d'avoir la maîtrise de l'ensemble des relations avec les partenaires.

Il apparaît dès lors à la Cour que le ministère devrait mettre en place, dans la durée, une cellule de pilotage de haut niveau en mesure d'orienter et de contrôler l'action des différents intervenants, comme c'était le cas lors de la première phase du PPP.

Pour gérer dans la durée un contrat nécessairement évolutif, limiter les dérives de coûts, et assurer qu'en 2042, le transfert des bâtiments à l'État se fasse dans un état neuf conformément aux prescriptions du contrat, le retour à une organisation de type « projet » coiffée par une personnalité rapportant au ministre est souhaitable.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le projet Balard s'inscrit dans une dynamique de réformes et de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des services centraux du ministère des armées.*

*La procédure de type contrat de partenariat a été retenue autant pour des raisons argumentées d'efficacité économique qu'en raison de contraintes budgétaires et d'une opportunité conjoncturelle liée à la révision générale des politiques publiques.*

*Le principal point positif à retenir est l'organisation de la procédure : elle a été correctement préparée et conduite de telle manière que la définition des besoins, le choix du titulaire, la négociation financière*

*et le pilotage de la réalisation des ouvrages donnent matière à satisfaction du point de vue de la puissance publique.*

*Cette conduite n'est toutefois pas exempte de critiques et certains aspects font l'objet de procédures pénales en cours.*

*Par ailleurs, le principe de l'équilibre financier de l'opération n'a pas été respecté et des crédits supplémentaires ont été nécessaires. Les économies réalisées se sont en outre révélées inférieures à celles qui étaient prévues. De plus, le coût global du regroupement, si l'on intègre les coûts du contrat et ceux des dépenses connexes hors contrat, devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.*

*Le principal risque identifié porte sur l'avenir du pilotage du contrat de partenariat par le ministère des armées. L'affaiblissement progressif et continu du niveau de responsabilité du pilote est un mauvais signal. Les surcoûts constatés en raison de l'évolution des demandes des grands utilisateurs en sont un autre symptôme. Des réactions fortes du ministère des armées sont attendues sur ces points.*

*Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre ;*
- 2. réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.*



## Réponses

Réponse de la ministre des armées .....	336
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics .....	341
Réponse du directeur général de la société Opale Défense.....	342

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES**

*Comme le souligne la Cour, l'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé au regard de la complexité globale du projet.*

*Cependant, d'autres considérations ont également été prises en compte pour le choix de ce mode de passation du contrat, tout particulièrement la maîtrise des délais et des coûts.*

*Ainsi, malgré son ampleur et sa complexité, le projet a pu être réalisé dans des délais proches de ce qui figurait au contrat, le retard constaté étant principalement lié au décalage dans la délivrance du permis de construire à la suite du recours déposé par la ville de Paris et à la découverte d'amiante dans les bâtiments à rénover. Le coût total a par ailleurs été globalement maîtrisé.*

*La Cour recommande de réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.*

*A ce titre, elle observe qu'entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€, et résulte d'une évaluation excessive des économies réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.*

*Je précise qu'au regard du calendrier prévu dans le schéma de financement initial (date de cession : 2014), la cession de l'îlot Saint-Germain a effectivement été décalée dans le temps, du fait notamment de l'échec de la procédure de vente en bloc des emprises parisiennes ou d'appels d'offres infructueux, conduisant à reporter une partie des économies de soutien initialement programmées. Cette cession, génératrice d'économies, devrait, sur la base des dernières prévisions connues, intervenir en 2018.*

*Dans un contexte post-attentats qui a amené le ministère à réviser en partie sa posture stratégique sur le site de la capitale, un tel décalage a permis toutefois de bénéficier de conditions d'hébergement très favorables pour les militaires engagés dans les opérations et missions intérieures, produisant in fine une économie certaine pour le ministère.*

*S'agissant du manque de financement au titre des économies de charges de personnel, dès la décision de 2011 entérinant le déménagement des divers sites parisiens vers Balard, des déflations ont été réalisées dans l'ensemble des services.*

*La déflation initiale de -1 363 postes a été réduite lors des travaux successifs de programmation budgétaire. Ces réductions ont abouti à une déflation réelle de 642 postes pour la période de 2015 à 2018.*

*Enfin, le dispositif de mise à disposition remboursée de personnel auprès du titulaire du contrat, fondé exclusivement sur la base du volontariat, n'a effectivement pas donné les résultats escomptés. Toutefois, il convient de noter que les 403 équivalents temps plein (ETP) ont effectivement disparu du soutien soit par des départs naturels, des non renouvellements de contrat ou des réaffectations sur d'autres emplois.*

*La Cour demande une clarification des relations entre OPALE et le ministère des armées, afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat.*

*Sur ce point, le rapport relève que « La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important de clients du ministère. ».*

*Le contrat de partenariat public-privé étant fondé sur une obligation de résultat sur toutes les fonctions d'exploitation et de maintenance confiées à Opale pour une durée de trente ans, le respect de cette obligation ne peut s'effectuer que par le biais de contrôles récurrents effectués par des agents spécialisés et indépendants du titulaire. Par ailleurs, la mesure de la performance, imposée contractuellement au ministère, repose aussi sur des contrôles réguliers qui incombent à la sous-direction Balard. Les équipes actuelles de cette dernière sont justement dimensionnées pour répondre à ces obligations contractuelles, vingt-cinq personnes étant affectées directement aux contrôles des prestations (restauration, hébergement, suivi des travaux, prestations MCO, etc.), ce qui, compte tenu de l'ampleur du contrat et du site, ne paraît pas constituer « un nombre important d'agents du ministère ». Ce dimensionnement ne permet que de se concentrer sur le contrôle de l'obligation de résultat et le calcul de la performance, sans chercher à se substituer aux propres contrôles que le titulaire effectue. Les frontières et les interfaces entre les contrôles du ministère et ceux du titulaire sont clairement encadrées et répondent à une logique purement contractuelle.*

*La Cour recommande, par ailleurs, de mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et d'en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre, en s'inspirant du modèle antérieur de la délégation au*

*regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense (DRESD).*

*Si ce modèle d'organisation a fait la preuve de son efficacité, il s'inscrivait dans la logique de la gestion d'un projet d'investissement majeur. Aujourd'hui, la problématique de Balard est désormais celle de l'exploitation quotidienne d'un site qui accueille près de 10 000 personnes, 17 000 postes informatiques, 15 000 locaux répartis sur 320 000 m<sup>2</sup> de bâtiments et 5 hectares d'espaces verts.*

*En charge du soutien de l'administration centrale, il est légitime que le service parisien du soutien de l'administration centrale (SPAC) du secrétariat général pour l'administration (SGA) exerce cette responsabilité afin de pouvoir délivrer une qualité de soutien optimale au profit d'une administration centrale présente également sur les sites d'Arcueil et de Vanves. Une organisation spécifique a été mise en place, notamment en positionnant des antennes de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) et du service d'infrastructure de la défense (SID), directement sous l'autorité fonctionnelle de la sous-direction Balard du SPAC en charge du pilotage du contrat.*

*Les remontées des contraintes du site et les aspirations des usagers et des organisations sont analysées par ces antennes, sous couvert d'une concertation et d'une validation avec la sous-direction Balard, et traitées en interface avec Opale.*

*Ce fonctionnement de type « matriciel », qui permet de mutualiser les compétences, peut s'appuyer sur des protocoles entre services, qui n'ont pour objectif que de clarifier les attendus, les devoirs et les responsabilités de chacun et d'éviter les conflits de compétences, positifs ou négatifs.*

*L'arbitrage des besoins est réalisé par subsidiarité au niveau de la sous-direction Balard. La volumétrie des travaux d'adaptation constatée par la Cour doit être analysée dans le contexte d'un emménagement réalisé en 2015, sous une forte contrainte opérationnelle, par des services qui ont connu de multiples réorganisations depuis la signature du contrat en 2011. Cette volumétrie, éminemment conjoncturelle, se réduit déjà pour atteindre un niveau compatible avec les besoins récurrents de l'administration centrale du ministère.*

*Dès lors, ce qui apparaît à la Cour comme un « foisonnement d'intervenants » n'est en fait que le reflet d'une professionnalisation au plus proche des besoins et des contraintes, mise en place au sein du ministère, et adaptée à la multitude des acteurs et des usagers présents sur le site.*



*Les exigences de fonctionnement inhérentes à la nature des activités pratiquées par les entités implantées sur le site, qui évoluent régulièrement au fil des réformes et des transformations de leur environnement, sont nécessairement à prendre en compte dans les décisions de gestion et d'adaptation du site. En conséquence, une concertation entre les grands subordonnés est à organiser préalablement aux arbitrages et à l'orientation des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, quelle que soit l'organisation retenue pour la gestion du site.*

*Le conseil supérieur de Balard (CSB), placé sous l'autorité du directeur adjoint du cabinet du ministre, en charge de la gouvernance, demeure l'instance d'arbitrage ultime, pour les problématiques Balard, entre les trois grands subordonnés du ministre. Il recouvre l'ensemble des aspects de gouvernance du site, mais ne voit remonter que les problématiques relevant de son niveau, la comitologie subalterne jouant le rôle de filtre et permettant, selon le principe de subsidiarité, un arbitrage successif mais à juste niveau des demandes des organismes du ministère et questions contractuelles pouvant se présenter.*

*Cette organisation garantit l'association de chaque grand subordonné aux décisions prises, tant en matière de pilotage des opérateurs que d'évolutions du site. Elle permet dans le même temps au SPAC de disposer d'orientations validées à haut niveau. De plus, le secrétaire général pour l'administration est responsable personnellement devant le ministre de la bonne exécution du contrat.*

*Par ailleurs, au-delà des constats et recommandations que suscite le projet Balard, je souhaite insister sur deux aspects de ce projet, parfois insuffisamment mis en avant et qui portent sur la conduite de cette opération et sur ses résultats.*

*La manœuvre de regroupement s'est avérée lourde, complexe, quasi « millimétrée ». Elle a nécessité un important travail de préparation et de planification pour laquelle l'ensemble des services concernés a mis en place un dialogue continu avec la DRESA. Une organisation spécifique aux armées, directions et services a également été mise en place pour le déménagement.*

*Les principaux défis à relever étaient :*

- la tenue du calendrier qui, jusqu'au dernier moment, emportait le risque de ne pouvoir être tenu ;*
- la protection du site, en particulier l'aspect « protection du secret », comportant notamment l'homologation des locaux « abritant » à*

*mettre aux normes et le transfert au détenteur de la responsabilité de ces locaux ;*

- la migration des données informatiques ;*
- l'information à délivrer à chaque agent sur les conditions, modalités et calendrier de son propre déménagement.*

*Il s'agissait aussi et surtout de garantir au ministre et au chef d'état-major des armées (CEMA) que ce mouvement serait réalisé sans rupture dans l'exercice de leurs responsabilités, en particulier, dans le domaine des opérations. C'est la raison pour laquelle le déménagement vers le pôle opérationnel de Balard a été mené comme une véritable opération, avec une bascule de poste de commandement ordonnée par le CEMA une fois que le succès de la manœuvre était garanti.*

*Enfin, la co-localisation des grands subordonnés du ministre et des directions et services d'administration centrale améliore l'exercice de leurs responsabilités tout en augmentant la fluidité des interactions de haut niveau.*

*Les états-majors, directions et services se sont adaptés rapidement à ce nouvel environnement et bénéficient aujourd'hui de ce rapprochement : processus fluides, qualité des échanges, réseaux et systèmes d'information modernes, cet ensemble constitue une réelle mise en cohérence du commandement des armées.*

*Le regroupement sur Balard s'est traduit pour les armées, directions et services par un rapprochement fonctionnel par plateaux, favorisant les interactions des entités agissant dans les mêmes domaines et par une amélioration fonctionnelle du domaine des opérations par la création du pôle opérationnel.*

*Avec le site de Balard, la France s'est dotée d'un outil de planification et de conduite des opérations cohérent, moderne, efficace et répondant aux impératifs opérationnels actuels et futurs.*

*Deux ans après l'arrivée à Balard, les conditions de vie et de travail sur le site satisfont le personnel et permettent aux autorités du commandement des armées d'exercer pleinement leurs missions.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES  
PUBLICS**

*J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2018 relatif au regroupement des états-majors et des organismes centraux du ministère des Armées sur le site de Balard. Je souscris pleinement à vos recommandations visant à réaliser des économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard, mais souhaite néanmoins formuler quelques remarques.*

*En premier lieu, vous indiquez à juste titre que le recours à un partenariat public-privé (PPP) pour construire l'ensemble de Balard s'est justifié pour contourner une contrainte budgétaire. Il conviendrait à ce titre de rappeler que l'article 75 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose que « Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » et que l'argument ne serait plus aussi valable aujourd'hui. Vous indiquez au demeurant que la renégociation du taux d'intérêt de ce PPP a conduit à ramener le coût du financement à un niveau proche de celui auquel aurait emprunté l'État : il serait souhaitable de pouvoir disposer d'éléments détaillés de ce calcul.*

*En second lieu, vous exposez l'ensemble des clauses contractuelles dont aurait pu bénéficier l'administration dans l'exécution du contrat qui n'ont pas été activées. Une conclusion générale pourrait en être tirée sur l'asymétrie du rapport de force entre l'État, voire les personnes publiques dans leur ensemble, et les titulaires des marchés dans la conduite d'opérations aussi complexes que des PPP.*

*Enfin, il est vrai que le PPP de Balard a plutôt bien fonctionné, à ce stade, par rapport à d'autres exemples de marchés passés selon ce mode dérogatoire de commande publique. Il serait ainsi certainement utile que les bonnes pratiques déployées par le ministère des Armées, qui sont reproductibles ou duplicables dans d'autres administrations, soient précisées afin de tirer le meilleur profit de cette expérience.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ OPALE  
DÉFENSE**

*Ce rapport appelle peu de remarques. Il reflète bien les choix qui ont été faits et les réalisations effectives du contrat de Partenariat Public Privé, notamment pour rendre cet outil opérationnel.*

*Un point mérite néanmoins d'être précisé. En effet, il est question de mobilisation de 500 agents supplémentaires de la DIRISI.*

*La présence de la DIRISI sur le site était prévue et continue actuellement. Le nombre d'agents affiché pour la DIRISI est sans doute excessif. Il laisse entendre qu'elle a pallié certains manques de THALES. Or les rôles de ces deux acteurs majeurs des Système d'information et de commandement (SIC) étaient bien définis et complémentaires. Ils ne peuvent pas s'investir en lieu et place de l'autre. Il n'y a pas entre eux de redondance : ni en termes de compétence, ni dans les tâches.*

---