

3

Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants

PRÉSENTATION

Dès sa mise en place en 2011, Louvois, le LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde, destiné au calcul de la solde de 180 000 militaires environ⁴¹⁴, a connu des dysfonctionnements graves et durables qui ont compromis l'exactitude des soldes versées aux militaires, créant un profond malaise au sein de l'institution militaire.

Le logiciel lui-même et sa conception ne sont certes pas seuls responsables des erreurs de calcul de la solde. La mauvaise qualité de la saisie des données relatives aux ressources humaines, ainsi que les erreurs des autres systèmes informatiques qui alimentent le calculateur y contribuent également, tout comme la complexité de la solde des militaires qu'affectent un grand nombre d'événements (fréquence des mutations, envoi en opérations, avances de soldes avant et pendant les opérations, etc.) et la multiplicité des régimes indemnitaires, dont la simplification ou l'harmonisation n'avaient pas été réalisées au préalable.

Ces erreurs ont, dès 2011, gravement touché le service de santé des armées, puis l'armée de terre et la marine. La Cour a contrôlé, en 2013, les conditions de conception, d'organisation et de mise en œuvre de ce système informatique. Ses travaux ont donné lieu à un référé

⁴¹⁴ La quasi-totalité des militaires du ministère de la défense, à l'exception de l'armée de l'air qui a gardé son propre calculateur de soldes et qui n'est donc pas affectée par les dysfonctionnements de Louvois.

comportant cinq recommandations, adressé au ministre de la défense le 27 décembre 2013 et rendu public le 6 mars 2014⁴¹⁵.

Dès décembre 2013, le ministère a lancé un plan d'amélioration de Louvois et a décidé de remplacer ce système par un nouveau calculateur dénommé Source-Solde. Il a souscrit également aux recommandations de la Cour des comptes qui avait préconisé de :

- recentrer l'organisation sur un double objectif, identifier les responsabilités et segmenter les métiers ;
- réexaminer les spécifications fonctionnelles, à la fois pour améliorer le produit existant et servir de base à la rédaction d'un cahier des charge pour un nouveau système ;
- mobiliser tous les moyens humains en effectifs et en expertise jusqu'à un remplacement de Louvois ;
- engager le projet de remplacement de Louvois, en respectant toutes les étapes d'une conduite de projet de cette complexité technique ;
- à plus long terme, progresser pas à pas en remplaçant d'abord le système de solde puis, lorsque celui-ci fonctionnera correctement, le système d'information des ressources humaines.

La Cour des comptes constate aujourd'hui les efforts du ministère pour pallier les dysfonctionnements de Louvois (I). Ces efforts, qui devront être poursuivis, ont un coût élevé (II). La Cour des comptes relève que les organisations mises en place par le ministère de la défense pour améliorer Louvois et préparer le système Source Solde qui le remplacera restent complexes et que leur coordination reste à parfaire (III).

⁴¹⁵ Cour des comptes, *Référé, Le système de paye Louvois*, 6 mars 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Des mesures d'urgence qui s'installent dans la durée

Afin de faire face à la crise déclenchée par les dysfonctionnements de la « chaîne de solde », le ministère de la défense a pris des mesures d'urgence destinées à aider les militaires qui se trouvaient dans les situations les plus critiques, visant à pallier, par des mesures de contournement, les dysfonctionnements du calculateur et à améliorer la qualité de la solde liquidée par le calculateur *Louvois*.

A - L'assistance aux personnels militaires

1 - Une cellule d'assistance

Pour répondre aux demandes des nombreux agents qui rencontraient de graves difficultés, une cellule d'assistance téléphonique, « cellule solde assistance », a été créée dès octobre 2012. Les militaires, touchés par des erreurs de *Louvois* font appel à cette cellule pour obtenir des informations explicatives sur leur solde et sur les démarches à entreprendre pour résoudre leurs difficultés financières. Disposant d'une vingtaine de personnes, la « cellule solde assistance » a reçu en 2015 un volume d'appels ou de courriels de l'ordre de 5 000 par mois, traduisant la persistance des difficultés sur le terrain.

2 - Un « plan d'urgence ministériel »

Pour aider les militaires qui étaient victimes des plus graves erreurs, certains se voyant servir une solde proche de zéro, le ministre de la défense a décidé de mettre en place « un plan d'urgence ministériel », qui a été actif dès novembre 2012.

Au titre de ce plan, 27 000 avances individuelles représentant 53 M€ ont été versées entre le 1^{er} novembre 2012 et le 31 décembre 2014. Le versement de ces avances a été effectué parfois sans pièces justificatives et n'a pas été accompagné de procédures de récupération rigoureuses. Ce dispositif de gestion de crise n'a pas pu être levé en

raison de la persistance des anomalies. Une nouvelle directive publiée en avril 2015 a pour ambition de mieux encadrer ce dispositif qui reste dérogatoire et fragile.

B - Les solutions de contournement pour améliorer la solde

La persistance de nombreuses erreurs a contraint le ministère à intervenir sur le calcul de la solde. Ses équipes sont amenées ainsi à se substituer aux procédures de calcul automatique pour rectifier ou prévenir les erreurs avant la clôture de la solde.

Pour améliorer la qualité de la solde calculée par *Louvois*, qui concerne environ 180 000 militaires, soit un volume de masse salariale annuelle supérieur à 11 Md€, près de 600 personnes ont été affectées en renfort, en sus des personnels des services de paye, pour produire une solde mensuelle « acceptable » malgré les dysfonctionnements du système. Les armées, directions et services travaillent à améliorer la qualité des données relatives aux ressources humaines, dont la fiabilisation reste une priorité.

Ainsi, les équipes de l'armée de terre étudient chaque mois de 19 000 à 45 000 anomalies potentielles avant la clôture de la solde et appliquent, dans l'urgence, des solutions de contournement en vue de les pallier. Une trentaine d'agents de la marine examine, sur les mêmes périodes, de 800 à 3 000 anomalies potentielles.

C - La persistance de nombreux dysfonctionnements malgré les corrections

Afin de corriger ou de faire évoluer les fonctionnalités de *Louvois*, des « développements » sont mis en œuvre, mais ils restent d'insuffisante qualité. En effet, même si des progrès sont constatés, ces interventions peuvent générer de nouvelles anomalies comme ce fut le cas jusqu'en 2014 pour les « pertes d'historique ». Par ailleurs, les processus de validation des développements demeurent trop souvent lacunaires, les tests correspondants n'étant ni systématiques ni exhaustifs. La qualité des données saisies est encore insuffisante, et les efforts de formation des personnels chargés de la solde n'ont pas encore produit tous leurs effets.

De ce fait, le nombre des erreurs, même s'il connaît un relatif tassement, reste encore trop élevé. Au 1^{er} avril 2015, le stock des « erreurs système » non encore résolues s'élevait encore à 1 418, soit une baisse d'à peine 23 % par rapport au pic de 2013 (1 840). Par ailleurs, une analyse plus fine de ces dysfonctionnements fait apparaître que certains d'entre eux existent depuis plusieurs années et qu'ils ne sont toujours pas corrigés.

Cette situation a conduit à pérenniser les dispositifs de contournement.

D - Les chantiers mis en œuvre pour améliorer *Louvois*

Au-delà de ces mesures d'urgence, le ministère de la défense a mis en place 12 chantiers thématiques⁴¹⁶ destinés à identifier les difficultés et à proposer des actions en vue d'améliorer *Louvois*, ainsi que l'ensemble de la chaîne de solde, et de préparer *Source Solde*. Ces différents chantiers, coordonnés par la direction des ressources humaines, sont encore loin d'être achevés.

Parmi ces chantiers prévus, le traitement de certaines thématiques, comme celles relevant de la gestion du référentiel réglementaire, notamment des multiples régimes de primes et indemnités applicables aux militaires, a été différé. Estimant qu'une modification de ce référentiel pourrait être à l'origine de nouveaux dysfonctionnements, le ministère a ajourné, pour l'essentiel, l'effort de simplification, qui, s'il avait été accompli en amont, aurait pourtant atténué les difficultés de fonctionnement du calculateur⁴¹⁷.

⁴¹⁶ La gouvernance, la communication, le pilotage de la chaîne opérationnelle, la mise en œuvre des recommandations de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) et des prestataires extérieurs, la gestion des référentiels, les métiers et compétences, les restitutions du titre 2, le contrôle interne, la gestion du référentiel réglementaire, la gestion des données infocentre, la gestion des raccordements et l'apurement des dossiers en attente.

⁴¹⁷ La Cour des comptes, dans son *rapport réalisé à la demande de la Commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la LOLF, et consacré à la rémunération des militaires*, septembre 2013, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr, avait mis en évidence le grand nombre des primes versées aux militaires dont il aurait été souhaitable qu'il fût simplifié. Elle avait relevé que le ministère de la défense n'avait pas saisi l'occasion représentée par la mise en place de mesures indiciaires et catégorielles pour entreprendre simultanément une réforme des primes et indemnités.

Les chantiers actifs pourraient être mieux articulés et accélérés, comme, par exemple, le chantier « métiers et compétences », car les services en charge des ressources humaines et de la solde manquent souvent des personnels maîtrisant les problématiques liées au calcul de la solde et disposant de la capacité de saisir les informations relatives aux ressources humaines et au calcul de la solde.

Compte tenu des délais resserrés prévus pour produire le système *Source Solde* destiné à remplacer *Louvois*, il serait nécessaire d'organiser un suivi périodique suffisamment rapproché, appuyé sur un tableau de bord et des jalons précis, permettant une supervision de la progression des équipes. Ces chantiers manquent également d'une articulation permettant un meilleur partage d'expérience au fur et à mesure de l'avancement de chacun d'entre eux.

II - Un maintien en état de fonctionnement coûteux

Le versement d'avances pour pallier les situations les plus critiques et la persistance de « trop » et de « moins-versés » ont engendré pour l'État des dépenses importantes et des risques financiers supplémentaires.

A - Des coûts élevés

Les dysfonctionnements de *Louvois* ont nécessité des renforts en personnel dans tous les services opérationnels de la solde, ainsi que de nombreuses prestations d'assistance extérieure pour résoudre les anomalies persistantes.

La Cour a estimé le coût de ces renforts en personnel à 15 M€ en 2013 et à 18 M€ en 2014, et celui des prestations d'assistance extérieures, tant pour les services informatiques que pour le centre expert de ressources humaines et de la solde de Nancy, à 7 M€ en 2013 et 20 M€ en 2014. À ces dépenses, il faudrait ajouter environ 7,5 M€ de travaux inutilisables découlant de la suspension de projets informatiques liés à la solde.

**Tableau n° 3 : coûts générés par les dysfonctionnements de Louvois
(en M€)**

	2013	2014
Assistance extérieure	7,3	19,8
<i>services informatiques (MOA et MOE)</i>	2,9	4,3
<i>centre expert RH (Nancy)</i>	4,4	15,5
Renforts en personnel	14,6	17,7
<i>services informatiques (MOA et MOE)</i>	2,0	3,0
<i>centre expert RH (Nancy)</i>	12,6	14,6

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, les dysfonctionnements ont entraîné une augmentation des dépenses salariales du fait des versements d'indus, nettes des récupérations effectuées, qui ont atteint 149 M€ au cours de l'exercice 2013, 96 M€ au cours de l'exercice 2014, et 37 M€ au cours des dix premiers mois de l'exercice 2015, non prises en compte dans le tableau n°1 ci-dessus.

B - Les difficultés d'apurement des erreurs de solde

1 - Un niveau de récupération et de régularisation encore faible

Les conditions de récupération des « trop-versés » et de régularisation des « moins-versés » doivent être rapidement améliorées.

S'agissant des « moins-versés », ils étaient estimés en avril 2015 à 47 M€ pour l'armée de terre et la marine. Ces sommes dues aux agents doivent leur être réglées dans les meilleurs délais.

Les « trop-versés » identifiés atteignaient à la mi-novembre 2015 un montant total cumulé de 358 M€ depuis 2011, et seulement 171 M€ avaient été recouverts.

Assistée par des prestataires extérieurs, l'armée de terre a réalisé une première campagne de récupération couvrant la période allant de la mise en service de Louvois jusqu'au 31 janvier 2013 qui, après l'analyse de 150 000 anomalies potentielles et l'envoi de 56 000 demandes de remboursement, a permis de recouvrer, hors titre de perception, 34,5 M€ en avril 2015 sur un montant de demandes de remboursement de

76,1 M€. Ce faible taux peut s'expliquer par un nombre élevé de départs de militaires du rang de l'armée de terre.

Une nouvelle campagne de récupération concernant les erreurs potentielles postérieures au 31 janvier 2013 a débuté en 2014 et se poursuit. En avril 2015, la notification des demandes de remboursement d'indus au titre des « trop-versés » s'élevait à 141,7 M€. Seuls 17,5 M€ avaient été recouverts.

Le service de santé des armées avait, au 30 avril 2015, notifié 12,1 M€ de « trop-versés » et 5,18 M€ avaient été recouverts.

S'agissant de la marine, sur les 25 352 notifications de « trop-versés » représentant 51,6 M€ au début du mois de mai 2015, un montant de 39,2 M€ avait été recouvert.

Quant aux militaires qui ont quitté les armées, l'état des recouvrements des titres de perception par le réseau de la direction générale des finances publiques au 31 mars 2015 fait apparaître de sérieuses difficultés. Au 1^{er} mai 2015, sur un montant de 99,9 M€ de titres de perception émis entre 2011 et avril 2015, dont la quasi-totalité est imputable à *Louvois*, seuls 46,3 M€ avaient été recouverts soit environ 50 %. La dégradation de ce taux, qui atteignait 67,8 % pour le seul exercice 2011, peut s'expliquer par le caractère récent de certaines créances, mais elle résulte aussi des remises gracieuses et des admissions en non-valeur.

Chaque mois, le stock de dossiers à analyser est alimenté par un flux de nouveaux dossiers pour vérification de la réalité des « trop-versés » et des « moins-versés ». Au vu de ce flux et de la capacité de l'armée de terre (qui représente le stock le plus important) à traiter tant les flux que le stock, il est à craindre qu'un nouveau stock de dossiers potentiellement exposés à « trop-versés » ou « moins-versés » à contrôler ne se reconstitue et se pérennise.

Le ministère de la défense et la direction générale des finances publiques doivent améliorer leur coopération pour mettre en œuvre les mesures destinées à récupérer et recouvrer les « trop-versés », ainsi qu'à régulariser les « moins-versés », dans les délais prévus par les dispositions réglementaires.

2 - Le risque de prescription des « trop-versés »

De plus, les perspectives de récupération par le budget de l'État des « trop-versés » reposent sur une interprétation discutable des règles de prescription des créances publiques.

Si les « trop-versés » des armées atteints par la déchéance ne sont pas évalués pour le service de santé, leur montant était déjà estimé, en mars 2015, à environ 3 M€ pour la marine et à 14,3 M€ pour l'armée de terre.

Le statut des indus versés avant le 31 décembre 2011 n'est pas clair. La jurisprudence distingue les « trop-versés » résultant d'une erreur de liquidation et dont le délai de prescription est de cinq ans (article 2224 du code civil), des « trop-versés » résultant de décisions créatrices de droits illégaux et dont le délai de prescription est de quatre mois. La distinction entre les notions est ténue. Le législateur a clarifié la règle applicable aux indus versés après le 31 décembre 2011, en posant le principe général d'un délai de prescription biennale (article 94 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) ; l'ambiguïté perdure cependant pour les indus antérieurs.

Le ministère de la défense fait une interprétation particulière de ce texte. Il distingue les avances dont le montant est supérieur aux droits des militaires auxquelles il applique un délai de prescription de deux ans et les avances versées « conformément aux droits des militaires » (par exemple, une avance versée sur les théâtres d'opération) mais non encore reprises, auxquelles il applique une prescription de cinq ans. Le délai de prescription fixé à cinq ans paraît donc fragile au regard de la législation de 2011.

Il est donc nécessaire de préciser le statut de prescription applicable aux indus antérieurs au 31 décembre 2011, ainsi qu'aux avances de solde.

III - Des perspectives d'avenir incertaines

Pour, d'une part, améliorer le fonctionnement de *Louvois* et tenter de pallier ses faiblesses structurelles et, d'autre part, conduire le projet

Source Solde, le ministère a mis en place deux chaînes de gouvernance distinctes dont l'articulation devrait être améliorée.

A - Une gouvernance de la chaîne de solde améliorée mais complexe et partagée

Convaincu de la nécessité de renforcer la gouvernance de la chaîne de la solde pour améliorer *Louvois*, le ministère de la défense a pris, en vertu de l'instruction ministérielle du 20 décembre 2013, des dispositions visant à mieux distinguer les différents niveaux de décision, à clarifier les responsabilités et les processus, et à séparer les activités de maîtrise d'ouvrage et celles de maîtrise d'œuvre.

Une organisation mieux structurée des acteurs de la solde, de leurs rôles et fonctions, des procédures de gestion, de pilotage et de contrôle a ainsi été mise en place. La direction des ressources humaines du ministère de la défense, relevant du secrétariat général pour l'administration est désormais investie d'une « autorité fonctionnelle renforcée » sur l'ensemble des politiques de ressources humaines. Elle délègue la maîtrise d'ouvrage de *Louvois* au service du commissariat des armées, qui relève de l'état-major des armées. Cette mission est confiée au service ministériel opérateur des droits individuels du service du commissariat des armées, et la maîtrise d'œuvre est assurée par le centre de maintenance informatique de la solde de la direction des ressources humaines du ministère de la défense.

Cependant, si la compétence du service du commissariat des armées s'exerce sur les organismes chargés de la saisie des événements de carrière et paramètres qui affectent la solde, tels que les groupements de soutien des bases de défense, ce service n'a d'autorité hiérarchique, ni sur les centres experts des ressources humaines de chacune des armées, ni sur les services et organes du ministère qui ne sont pas intégrés dans les bases de défense. Il n'a également pas de responsabilité directe sur les systèmes d'information des ressources humaines qui dépendent de chacune des directions des ressources humaines des armées, des directions et des services.

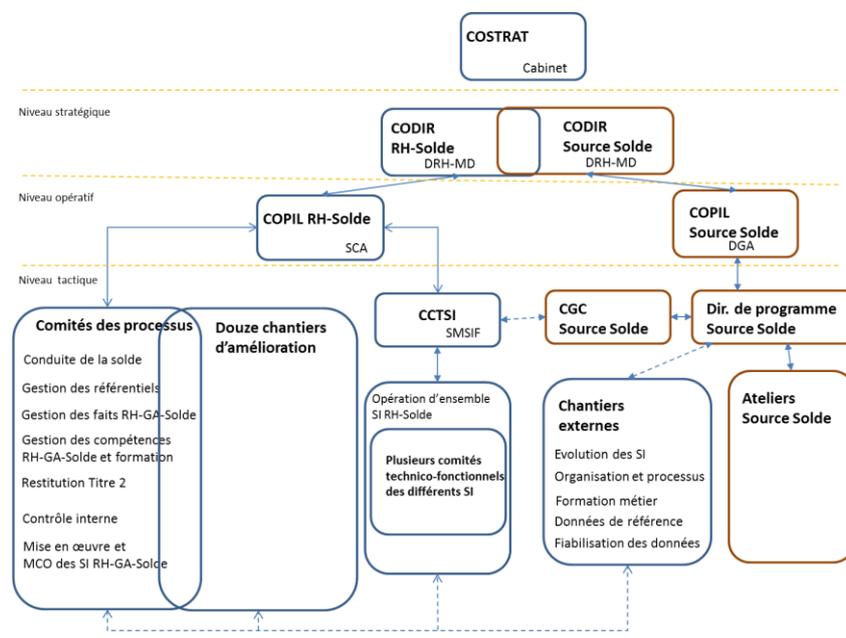
Ainsi, malgré une clarification apparente de la gouvernance de la chaîne des ressources humaines et des soldes qui a permis, au cours des deux années passées, de mieux structurer le processus de production des

soldes, beaucoup de complexité persiste du fait de la multiplicité des services et de l'imbrication des responsabilités.

Le ministère a également mis en place un ensemble de comités et de groupes de travail qui organise un pilotage lui-même complexe, articulé en quatre échelons : « comité stratégique » présidé par le directeur de cabinet du ministre, « comité directeur RH-Solde », présidé par le directeur des ressources humaines du ministère, « comité de pilotage RH-Solde » et des comités « métiers ».

La présence en tête du dispositif d'un « comité stratégique » qui réunit les principaux responsables du ministère assure l'impulsion politique à l'ensemble des travaux relatifs à la gestion, à l'amélioration et aux palliatifs de *Louvois* et à la préparation du futur système *Source-Solde*. Le schéma n° 1 illustre la complexité de cette gouvernance, même améliorée par rapport au début 2012.

Schéma n° 1 : la gouvernance de la chaîne de la solde et du projet *Source Solde*



Source : Cour des comptes

B - Les risques pesant sur le système *Source Solde* et sur son calendrier de mise en œuvre

L'instabilité chronique de *Louvois* et le constat de la persistance de ses défaillances ont conduit le ministère à décider dès décembre 2013 de lui substituer au plus tôt un nouveau calculateur *Source Solde*. Ce nouveau calculateur, dont la première phase de mise en service portera sur la marine et commencera au mieux au premier trimestre 2017, devra être pour un temps accolé à *Louvois*, qui doit être maintenu en fonctionnement jusqu'à 2021, afin de permettre les régularisations liées aux événements passés.

1 - Une conduite de projet partagée

Le 3 décembre 2013, le ministre de la défense a annoncé que *Louvois* serait remplacé par un nouveau système dont le projet serait mené comme un programme d'armement, avec la constitution d'une équipe intégrée ayant à sa tête un « directeur de programme » issu de la direction générale de l'armement, travaillant en tandem avec un « officier de programme », expert fonctionnel du domaine solde, issu de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Ce choix de pilotage s'appuierait sur un maître d'œuvre, prestataire externe, sélectionné sur la base d'un appel d'offres, qui assurerait le développement informatique du progiciel choisi.

Dans cette organisation, la maîtrise d'ouvrage est assurée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense, la direction générale de l'armement étant maître d'ouvrage délégué en charge du pilotage du projet. L'équipe et les instances de gouvernance du projet ont été rapidement mises en place. Cette équipe a mis au point un calendrier du déploiement de *Source Solde*, qui doit conduire à une mise en service par phases successives à partir du premier trimestre 2017, mais qui nécessite le maintien de *Louvois* jusqu'en 2021. Un marché d'une durée de 10 ans a été passé avec le maître d'œuvre sélectionné à l'issue d'un appel d'offres et d'un dialogue compétitif qui s'est déroulé durant l'année 2014 jusqu'au premier trimestre 2015. Sur la base des montants figurant dans le marché, les dépenses correspondant au projet sur la période 2015-2025 peuvent être évaluées à environ 130 M€ (euros courants).

Le calendrier du projet figurant dans le marché ne comporte que peu de marge. La conception et le développement du logiciel doivent être réalisés à partir de mai 2015 jusqu'au troisième trimestre 2016. À partir du printemps 2016, des tests de « solde à blanc » et de « solde en double » doivent être menés. La marine doit entrer dans le nouveau système au plus tôt à partir de 2017. Viennent ensuite l'armée de terre au début de l'année 2018, le service de santé des armées et l'armée de l'air au début de l'année 2019. Enfin, le retrait définitif de *Louvois* est fixé à 2021 pour permettre les calculs rétroactifs de solde.

Au niveau opérationnel, de nombreuses liaisons sont à assurer entre les comités *Louvois* et le programme *Source Solde* pour garantir une cohérence des actions.

2 - Une nécessaire cohérence à assurer entre les chantiers *Louvois* et le projet *Source Solde*

Le ministère poursuit ainsi deux objectifs simultanés, assurer la solde mensuelle avec le système *Louvois*, tout en l'améliorant et en palliant ses défaillances, et préparer le système *Source Solde* qui cohabitera avec *Louvois* puis le remplacera.

La communication entre, d'une part, les équipes chargées du fonctionnement de *Louvois* et du pilotage des chantiers d'amélioration, et, d'autre part, l'équipe *Source Solde* doit donc être optimale pour assurer la cohérence de l'ensemble et espérer atteindre les objectifs.

L'organisation définie, qui fait coexister les quatre niveaux de pilotage de *Louvois* et la logique inspirée du pilotage des programmes d'armement conduits par la DGA, devra répondre à cette exigence, difficile à réaliser, de coordination et de cohérence.

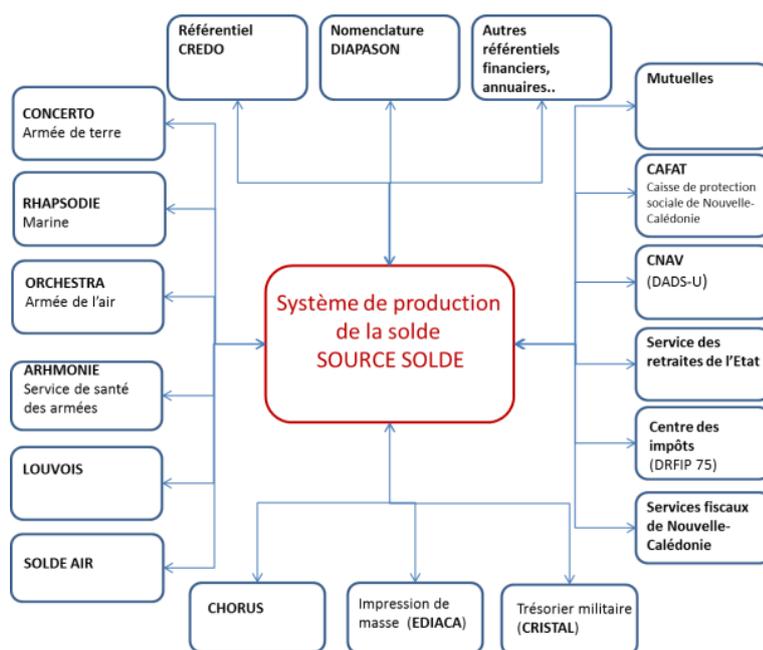
3 - De nombreuses incertitudes pesant encore sur la mise en place de *Source Solde*

Source Solde est un projet informatique de gestion parmi les plus complexes par ses spécificités et le nombre des personnels concernés. Des difficultés majeures, susceptibles de peser sur sa mise en production à la date prévue et avec le niveau de qualité exigé, ne sont pas encore

complètement maîtrisées, alors que le planning du déroulement du projet comporte peu de marge.

Ces difficultés proviennent tout d'abord du développement dans *Source Solde* de plus de 170 règles de gestion du droit indemnitaire, dont la complexité et la combinaison évolutive, inhérente à la condition militaire et à la diversité des opérations confiées aux différents personnels des armées, se sont déjà heurtées aux fragilités de *Louvois* et avaient déjà contribué à ses dysfonctionnements. Tout au long du premier semestre 2015, le ministère a peiné à élaborer les documents de spécifications fonctionnelles relatifs au droit indemnitaire et à les fournir au prestataire, alors que ces travaux étaient indispensables.

Schéma n° 2 : *Source Solde* dans son environnement informatique



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Ces difficultés concernent ensuite l'insertion du nouveau système dans l'ensemble existant composé de tous les logiciels et applicatifs informatiques propres aux ressources humaines, qui nécessitent de multiples interfaces, et la montée en qualité de toutes les données servant au calcul de solde, dont la liste précise n'a été établie qu'en juillet 2015.

La complexité du projet se lit dans le schéma n° 2 qui liste les applications de différents domaines avec lesquelles un raccordement de *Source Solde* est nécessaire : les bases de données de référence, les systèmes informatiques d'organismes extérieurs au ministère de la défense, les systèmes informatiques du domaine budgétaire et comptable, le système d'impression des bulletins mensuels de solde, les systèmes de gestion de ressources humaines des armées.

Ces constats doivent conduire à une plus forte réactivité et à une plus grande vigilance du ministère, notamment pour respecter et faire respecter le calendrier contractuel du marché de développement, en vue de la première étape en 2017.

La phase de transition vers le nouveau système *Source Solde* présente elle aussi des risques sérieux. Cette phase, qui s'étalera sur plusieurs années et qui nécessitera le maintien en fonctionnement de *Louvois*, implique un investissement et une vigilance accrues dans l'exploitation et la cohérence des deux systèmes de paye qui fonctionneront en parallèle jusqu'en 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de la défense a pris des dispositions de court terme, d'une part, pour pallier, par toute une série de procédures de contournement, les principaux dysfonctionnements de Louvois, afin d'assurer une paie aussi juste que possible, et, d'autre part, pour engager des mesures de moyen terme avec la mise en place de chantiers d'amélioration nécessaires pour stabiliser Louvois et permettre son remplacement, le moment venu, par Source Solde.

Malgré ces efforts de fiabilisation qui n'ont pu être réalisés qu'avec d'importants moyens supplémentaires et pour des coûts élevés, tant en renforts de personnel nécessaires qu'en versement d'indus de rémunération, le calculateur Louvois reste structurellement instable et très peu fiable. Le ministère a donc prévu de le remplacer par un nouveau système Source Solde, qui devra, dès sa mise en œuvre, prouver ses qualités de fonctionnement et sa robustesse.

Des aléas et des incertitudes pèsent sur la capacité du ministère à respecter les délais de mise en œuvre de Source Solde, actuellement prévue à partir de 2017. Des conditions préalables, techniques et fonctionnelles, doivent être strictement remplies. Parmi celles-ci le

maintien en état de fonctionnement de Louvois jusqu'au déploiement complet de Source Solde ne constitue pas la moindre des difficultés à résoudre.

Pour assurer la conduite de ce projet très complexe et coordonner les chantiers dont la contribution conditionne la mise au point du nouveau calculateur, l'implication du ministère de la défense devra rester totale, comme sa capacité à assurer la cohérence de la conduite concomitante de ces deux objectifs impératifs, utiliser Louvois en contrôlant ses dysfonctionnements et préparer Source Solde en assurant sa prise de relai progressive avec Louvois.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

- 1. mettre en œuvre toutes les diligences pour la récupération des indus et la régularisation des moins-versés ;*
 - 2. préciser l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de soldes ;*
 - 3. piloter les douze chantiers d'amélioration sur la base d'un tableau de bord fixant les étapes et les échéances pour chacun d'entre eux ;*
 - 4. mettre en place un plan de formation assorti d'un calendrier détaillé pour les différents intervenants dans les processus de ressources humaines et de la solde ;*
 - 5. assurer un partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de Source Solde et des ressources humaines.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	606
Réponse du ministre de la défense	607

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Ce rapport dresse un état des lieux des dispositions et conséquences budgétaires de court et moyen terme liées aux principaux dysfonctionnements du système de la solde des militaires Louvois mais également des perspectives liées à son remplacement.

Comme le relève la Cour, le ministère de la défense a mis en place des chantiers d'amélioration de son système de solde et des mesures palliatives qui ont pour objectif de réduire le volume des soldes trop versées.

Nous partageons les recommandations de la Cour s'agissant du fort enjeu budgétaire lié aux recouvrements de ces indus. La DGFIP a entrepris, en collaboration avec le ministère de la défense, des actions spécifiques relatives au recouvrement des indus de rémunération LOUVOIS. Des travaux sont en cours pour optimiser le circuit de gestion et enrichir les restitutions comptables. La DGFIP réalise ainsi régulièrement une analyse de l'état de recouvrement des titres, à partir d'une liste de titres de perception choisie et communiquée par l'ordonnateur. Une synthèse annuelle de ces analyses complète ces restitutions mensuelles.

S'agissant de la remarque de la Cour sur la prescription, nous observons que la circulaire du 11 avril 2013 relative à la prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus précise les modalités d'application de l'article 2222 du code civil sur l'application du nouveau délai de prescription avant décembre 2011.

Nous souscrivons également aux recommandations relatives à la gouvernance du chantier de rénovation de la solde et à l'enjeu de la professionnalisation de cette filière de gestion et de paie pour le ministère de la défense.

Néanmoins, au-delà des dysfonctionnements de Louvois, ce rapport illustre l'insuffisante rationalisation du régime indemnitaire du personnel militaire du ministère de la défense et une chaîne « ressources humaines » qui n'est toujours pas optimale malgré les efforts de mutualisation déjà menés. Ces chantiers de modernisation organisationnelle et de simplification indemnitaire doivent être conduits de manière prioritaire en vue d'assurer la pleine efficacité du futur système Source Solde.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Je partage globalement le constat de la Cour sur les dysfonctionnements de Louvois, qui place le ministère dans l'obligation d'assurer une vigilance constante. Cependant, les importants efforts consentis par le ministère, reconnus à leur juste valeur par la Cour, permettent une amélioration objective de la situation.

L'impact du plan d'urgence ministériel (PUM), défini en octobre 2012 en vue de répondre rapidement à une situation de crise sociale très aiguë, constitue un des indicateurs de cette amélioration.

En effet, la Cour avait déploré un manque de précision du suivi des paiements effectués dans le cadre de ce plan. Une nouvelle directive signée par le directeur central du service du commissariat des armées (DCSCA) a été diffusée le 24 avril 2015, encadrant mieux les avances versées. Le seuil de compétence des trésoriers militaires locaux des groupements de soutien des bases de défense a été ramené de 5 000 à 2 000 euros maximum par dossier. Les demandes d'avance excédant 2 000 euros sont désormais traitées par le centre expert des ressources humaines et de la solde (CERHS) de Nancy, au moyen de mesures de contournement maîtrisées.

La décrue des avances demandées dans le cadre de ce plan est continue. En 2013, 15 667 avances ont été versées pour 20,3 M€. En 2015, de janvier à octobre, 425 avances ont été versées pour 607 000 €.

Ainsi, ce dispositif a répondu à son objectif initial et son usage décroît fortement en raison de la grande efficacité des mesures prises en amont, comme la détection précoce et la compensation systématique des soldes très réduites ou nulles.

Par ailleurs, si la cellule solde assistance (CSA) du service du commissariat aux armées a bien pour rôle de fournir des informations aux militaires sur le versement de leur solde, la réparation des préjudices subis par le militaire (agios voire interdiction bancaire, etc.) relève pour sa part de l'action des services locaux du contentieux (SLC). Le total des appels reçus par la CSA, sur les dix premiers mois de 2015, est de 48 506, soit une moyenne de 4 850 par mois plutôt que 8 000. Ce nombre tend même à diminuer entre août et octobre 2015, oscillant autour de 2 000 appels par mois. Le nombre de courriels reçus reste stable, de l'ordre de 500 par mois.

En outre, le phénomène des pertes d'historique ne s'est pas reproduit depuis mai 2014. Depuis, les actions de neutralisation de ce

phénomène puis de refonte complète de la mécanique d'historisation ont été conduites et finalisées sur la solde de novembre 2015, afin de supprimer ce risque.

Enfin, le processus de recette des évolutions du logiciel Louvois s'est nettement amélioré. Ces recettes sont complétées de tests de non-régression, afin d'identifier d'éventuelles régressions consécutives aux modifications apportées par chaque nouvelle version. Lorsqu'une nouvelle version livrée par le centre de maintenance informatique de la solde (CMIS) provoque des anomalies, elle est refusée par le service ministériel opérateur des droits individuels (SMODI) et ne sera mise en service qu'après correction.

Ainsi, le maintien en condition opérationnelle de Louvois ne se limite pas à réagir dans l'urgence aux dysfonctionnements du système d'information, mais procède méthodiquement à sa mise en qualité pour permettre de rejoindre dans les meilleures conditions le futur système d'information Source Solde.

Compte tenu des améliorations de la situation rappelées ci-dessus, les recommandations de la Cour appellent les observations suivantes.

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre toutes les diligences pour la récupération des indus et la régularisation des moins-versés.

La prévision d'exécution 2015 laisse apparaître une atténuation notable de l'impact budgétaire des dysfonctionnements du calculateur de solde Louvois. Ainsi, à fin octobre 2015, 37 M€ d'indus nets avaient été versés aux administrés depuis le 1^{er} janvier 2015, contre 66 M€ sur la même période en 2014. Par ailleurs, les blocages de versements aux administrés (« inhibitions ») ont très nettement diminué, pour atteindre 70 M€ fin octobre 2015, contre 136 M€ au 31 octobre 2014. Ces données témoignent de l'efficacité des mesures de contournement mises en place au sein des CERHS.

Le niveau des récupérations d'indus est également encourageant, la prévision du ministère pour l'année 2015 (82 M€) étant corroborée à ce stade par le niveau des récupérations à fin octobre (76 M€).

Au total, 358 M€ d'indus nets ont été notifiés aux administrés à la mi-novembre 2015. Sur ce montant, 277 M€ ont été mis en recouvrement, le solde devant être mis en recouvrement dans les prochains mois. 170,7 M€ ont été recouverts jusqu'à présent, l'essentiel du solde devant l'être d'ici 2018. Le plan de recouvrement fait l'objet d'un suivi très étroit de la part des services du ministère.

Une action de contrôle interne budgétaire portant sur le recouvrement des « trop-versés » a été inscrite au plan d'action ministériel (PAM) 2014 et reconduite au PAM 2015. Cette action vise à améliorer la fluidité de la procédure de rétablissement de crédits, en particulier de la procédure de récupération des indus de solde.

La Cour estime que l'état des recouvrements des titres de perception par le réseau de la direction générale des finances publiques fait apparaître de sérieuses difficultés. Elle constate l'existence d'un moindre recouvrement des titres de perception émis depuis 2011 pour les années les plus proches, qu'elle explique à la fois par le caractère récent de certaines créances, mais également par les remises gracieuses et les admissions en non-valeur.

La diminution du taux de recouvrement des titres de perception les plus récents résulte précisément de ce dernier caractère. En effet, il est normal que le taux de recouvrement des titres de perception les plus éloignés dans le temps soit plus élevé que le taux de recouvrement des titres de perception les plus récents ; il s'agit du simple effet mécanique de l'aboutissement des procédures de recouvrement longues qui peuvent être mises en œuvre (étalement en raison de l'importance de la somme, recouvrement forcé...).

De ce fait, le moindre recouvrement des titres de perception les plus récents ne permet pas de caractériser un accroissement des difficultés. Au contraire, j'observe que le taux de recouvrement des titres de perception d'indus de solde émis depuis 2010 progresse en dépit de l'augmentation récente de leur volume ; il atteignait 55 % en valeur au 31 octobre 2015. Les abandons définitifs de procédure restent faibles : à la même date, seul 1 % en valeur des titres émis avait donné lieu à une remise gracieuse et 3 % à une admission en non-valeur.

La Cour demande que le ministère de la défense et la direction générale des finances publiques améliorent leur coopération pour mettre en œuvre les mesures destinées à récupérer et recouvrer les « trop-versés ». En réalité, je constate la réceptivité de la direction générale des finances publiques aux demandes du ministère de la défense, tant pour la création en masse des tiers débiteurs dans le système d'information financier de l'État, que pour le suivi des titres de perception émis et l'identification des causes des délais de recouvrement.

Recommandation n° 2 : Clarifier l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de solde.

La Cour estime que les perspectives de récupération par le budget de l'État des « trop-versés » sont fragilisées par l'interprétation de la prescription des créances publiques faite par le ministère de la défense.

Elle observe que le législateur a clarifié la règle applicable aux indus versés après le 31 décembre 2011 en posant le principe général d'un délai de prescription biennale (article 94 de la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978), mais qu'une ambiguïté perdurerait pour les indus antérieurs.

Si le ministère de la défense n'a pas repris, dans la circulaire qu'il a adressée à ses services, le 12 mars 2015, sur les règles à appliquer en matière de prescription, les dispositions particulières concernant les indus de rémunérations antérieurs au 1^{er} janvier 2012 figurant dans la circulaire interministérielle du 11 avril 2013 relative aux délais de prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus effectués par les services de l'État en matière de rémunération des agents, c'est en considérant que ces dispositions étaient suffisamment explicites pour être d'applicabilité directe, sans qu'il y ait besoin de davantage de précision, d'autant qu'à la date du 12 mars 2015 la plus grande partie des indus antérieurs à 2012 avaient en principe déjà été détectés et traités.

La Cour observe également que le ministère de la défense fait une interprétation particulière de la loi pour ce qui concerne le régime de prescription applicable aux avances de solde, en distinguant les avances qualifiables de paiements indus, des avances auxquelles une telle qualification n'est pas applicable. Cette distinction résulte des termes mêmes de la loi et est éclairée par une note de la DGFIP du 17 mars 2014, dont je partage les conclusions et qui fonde les pratiques actuelles.

En conséquence, loin de fragiliser les perspectives de récupération des trop-versés par le budget de l'État, comme s'en inquiète la Cour, le régime de prescription qu'applique le ministère de la défense aux avances de solde les renforce, du fait de l'application du délai de prescription de droit commun aux créances nées d'avances qu'autorise la réglementation propre aux militaires.

Recommandation n° 3 : Piloter les douze chantiers d'amélioration sur la base d'un tableau de bord fixant les étapes et les échéances pour chacun d'entre eux.

La Cour insiste sur le manque d'articulation entre les douze chantiers et le manque de suivi périodique avec un tableau de bord et des jalons précis qui permettrait une réelle impulsion.

Un tableau de bord plus dynamique du suivi des chantiers Louvois est produit mensuellement à l'attention du directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), qui soumet les questions stratégiques au comité directeur RH-Solde (CODIR RH-Solde).

Recommandation n° 4 : Mettre en place un plan de formation assorti d'un calendrier détaillé pour les différents intervenants dans les processus de ressources humaines et de la solde.

La mise en place et le suivi d'un plan de formation accéléré constitue l'une des questions stratégiques traitée par le CODIR RH-Solde.

Recommandation n° 5 : Assurer un partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de Source Solde et des ressources humaines.

La gouvernance du programme Source Solde est à distinguer de celle de l'écosystème Louvois, car ils doivent rester deux projets distincts, l'un au stade de production, l'autre en phase de réalisation. L'information mutuelle et la cohérence sont assurées par le comité stratégique (COSTRAT), commun aux deux projets, et par les participants aux comités qui sont, pour beaucoup, communs. En outre, un point Source Solde est inscrit systématiquement à l'ordre du jour du COPIL RH-Solde.

Les constats de la Cour relatifs au projet Source Solde sont bien pris en compte et font déjà l'objet de mesures initiées par la direction de programme Source Solde, en coordination avec la DRH-MD. Le dispositif de conduite des opérations d'ensemble des programmes d'armement répond tout à fait à la recommandation de la Cour.

De plus, afin d'assurer un partage d'information rapide et efficient entre les décideurs, le dispositif a été renforcé début septembre 2015. Le comité directeur Source Solde se réunit toutes les deux semaines, éclairé par un comité de pilotage dédié au déploiement et par un comité de gestion de configuration du système, en alternance.

Ce dispositif permet de partager l'information entre les acteurs du programme Source Solde, mais aussi avec les acteurs de la chaîne RH-Solde actuelle en rationalisant au maximum les réunions. Il ne présente pas de potentiel d'optimisation supplémentaire dans la phase actuelle.

Enfin, s'agissant plus particulièrement du programme Source Solde, la Cour relève trois types de risques majeurs, auxquels je souhaite apporter les réponses suivantes.

Sur le risque de non qualité, je rappelle qu'après sa présentation aux opérations de vérification, le système doit subir des tests de qualification pendant une durée prévisionnelle de quatre mois, puis des tests de solde à blanc pendant sept mois et enfin, des tests de solde en double pendant trois mois.

Chaque changement de phase est assujéti à la satisfaction d'un ensemble de critères, et si la qualité attendue n'est pas atteinte, le système doit être amélioré. Source Solde ne sera donc pas mis en production si les critères ne sont pas atteints.

Sur le risque du calendrier, les difficultés liées à l'élaboration des spécifications du droit indemnitaire, dues à des interprétations parfois différentes de la réglementation et des pratiques métiers variées, ont conduit à une livraison le 31 juillet 2015. Ce chantier est maintenant terminé. Le jalon majeur que constitue l'entrée de la marine dans le système Source Solde, en 2017, n'est pas remis en cause.

Sur le risque de fiabilisation des données servant au calcul de la solde, ce sujet est traité par un chantier externe au programme Source Solde, mené par la DRH-MD, et fait l'objet d'une coordination très serrée avec la direction de programme Source Solde, prescripteur dans l'identification des données utiles, l'objectif quantitatif de qualité et le calendrier.

Ce chantier a démarré au premier semestre 2014, sur la base des données utilisées par le système Louvois. L'indispensable travail préliminaire d'harmonisation des définitions des données et des contrôles nécessaires a pu laisser penser que les travaux tardaient à démarrer. À la suite de la notification du marché de réalisation Source Solde, fin avril 2015, la direction de programme a pu établir, dès juillet 2015, une liste précise des données à fiabiliser.

L'état des lieux, piloté par la DRH-MD, a débuté immédiatement, et les corrections sont effectuées au fur et à mesure par les armées et services. L'objectif calendaire veut que les données soient fiabilisées avant le début de la solde à blanc. L'engagement de la marine, premier bénéficiaire de Source Solde, permet de respecter le calendrier de ce chantier.