



N° 2572

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540)

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

PAR M. JEAN-CLAUDE VIOLLET,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — UNE MEILLEURE IDENTIFICATION BUDGETAIRE DE LA MISE EN VALEUR DE LA DEFENSE AUPRES DES CITOYENS	7
A. LE PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMEE ».....	7
1. Le regroupement de moyens auparavant épars et concourant à un objectif commun.....	7
2. Des contours pouvant donner lieu à interrogation.....	8
3. Les modalités de gestion du programme.....	10
B. UN FINANCEMENT MODESTE AU REGARD DE L'ENVELOPPE PREVUE POUR LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MEMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION ».....	10
1. Des crédits relativement limités.....	10
2. Des dépenses de personnel et de fonctionnement essentiellement.....	11
II. — LES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 EN FAVEUR DU RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMEE	13
A. LA JOURNEE D'APPEL ET DE PREPARATION A LA DEFENSE.....	13
1. Bilan d'un dispositif imparfait mais nécessaire.....	13
a) <i>Une organisation relativement lourde et complexe</i>	14
b) <i>Des résultats nuancés</i>	15
c) <i>Des coûts de nouveau sur une tendance inflationniste</i>	17
2. Des tentatives d'amélioration.....	19
3. L'évolution des financements.....	20
B. LA POLITIQUE DE MEMOIRE.....	21
1. Des ambitions importantes.....	21
a) <i>Les objectifs poursuivis</i>	21
b) <i>L'information historique et l'action pédagogique</i>	22
c) <i>La mise en valeur du patrimoine et le tourisme de mémoire</i>	23
2. Une diminution des crédits justifiée par le calendrier des commémorations.....	24
C. LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL.....	25
1. Des crédits en augmentation substantielle.....	25
2. Les archives.....	26
a) <i>La réforme de la gestion des archives</i>	26
b) <i>Une enveloppe budgétaire non négligeable</i>	28

3. Les musées	28
4. Les autres dimensions de la mise en valeur du patrimoine culturel de la défense	30
<i>a) La participation à des événements culturels</i>	30
<i>b) La musique militaire</i>	31
D. LA COMMUNICATION	31
1. L'implication de plusieurs structures	31
2. Des moyens demeurant conséquents	32
3. Des efforts de rationalisation budgétaire	34
CONCLUSION	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRETAIRE GENERAL POUR L'ADMINISTRATION	37
II. — EXAMEN DES CREDITS	45
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

INTRODUCTION

Depuis la suspension du service national par la loi du 28 octobre 1997 ⁽¹⁾, la commission de la défense nationale et des forces armées n'a cessé de porter une attention vigilante sur la préservation des liens entre les forces armées et la nation. Deux rapports d'information ont ainsi été publiés sur le sujet sous la précédente législature ⁽²⁾. Par ailleurs, les membres de la commission ont effectué de nombreux déplacements auprès des militaires, en France comme sur les théâtres d'opérations extérieures, afin de leur manifester le soutien de l'ensemble de nos concitoyens.

La réforme budgétaire introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), du 1^{er} août 2001 ⁽³⁾, offre à la commission une occasion supplémentaire d'exercer son regard sur cette dimension particulière mais essentielle du pacte républicain. En effet, le Gouvernement a choisi de retenir, dans la nouvelle nomenclature des projets de loi de finances initiale, une mission budgétaire spécifique intitulée « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ». Celle-ci comporte un programme « *Liens entre la nation et son armée* », qui regroupe les crédits dévolus aux actions de promotion et de valorisation de nos forces auprès de la population. Conformément au mandat que lui a donné la commission lors de sa désignation, le 7 juin 2005, le rapporteur s'attachera plus particulièrement à apporter son éclairage sur cette dernière enveloppe budgétaire.

Désormais, chaque année, l'examen du projet de loi de finances initiale offrira donc à la commission l'opportunité de se prononcer sur la politique mise en œuvre par le ministère de la défense pour renforcer les liens entre notre nation et les forces armées. Il s'agit là d'une heureuse initiative car le passage d'une armée de conscrits à une armée professionnelle a profondément changé la physionomie du rapport qu'entretiennent les Français vis-à-vis de leur défense. Le ministère de la défense l'a bien compris, prenant de nombreuses initiatives pour maintenir un contact toujours plus étroit avec la population civile. L'exemple le plus récent, à mettre au crédit de Mme Michèle Alliot-Marie, est la création des rencontres « *nation-défense* », dont la deuxième édition s'est déroulée les 24 et 25 septembre 2005.

(1) Loi n° 97-1019, portant réforme du service national.

(2) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 1384, présenté par M. Bernard Grasset et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 1999, ainsi que le rapport d'information n° 2490, présenté par MM. Bernard Grasset et Charles Cova et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2000.

(3) Loi organique n° 2001-692.

Cependant, les liens entre la nation et nos forces armées ne sauraient se réduire à certains événements ponctuels, aussi médiatiques soient-ils. Tout l'intérêt du programme budgétaire dont le présent rapport analysera le contenu, consiste justement à bien identifier les différents axes d'efforts poursuivis. Quatre actions budgétaires correspondent ainsi aux quatre grands leviers à la disposition du ministère de la défense : la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD), qui a succédé au service national ; la politique de mémoire ; la promotion et la valorisation du patrimoine culturel ; la communication.

L'ensemble des crédits concernés représente un montant très faible, pour ne pas dire infime, au regard des programmes de la mission « *Défense* » pour 2006. Néanmoins, l'importance qu'il convient d'y accorder ne se réduit pas aux dépenses envisagées. Ces financements participent à la nécessaire transparence d'une institution trop souvent réduite à l'expression de « *Grande muette* », démentant ainsi un cliché aujourd'hui encore largement véhiculé.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour les réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur.

I. — UNE MEILLEURE IDENTIFICATION BUDGETAIRE DE LA MISE EN VALEUR DE LA DEFENSE AUPRES DES CITOYENS

Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les projets de loi de finances initiale n'identifiaient pas clairement les crédits du ministère de la défense destinés à promouvoir l'institution militaire auprès de nos concitoyens. La commission de la défense nationale et des forces armées elle-même n'exerçait qu'un contrôle partiel sur les dépenses concourant à cet objectif, à travers l'avis budgétaire sur les services communs, qui évoquait la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd). Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, à compter de la présentation de ce projet de budget pour 2006, les choses vont changer.

A. LE PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

1. Le regroupement de moyens auparavant épars et concourant à un objectif commun

Le programme « *Liens entre la nation et son armée* », dont la responsabilité est confiée au secrétaire général pour l'administration, vise à développer l'esprit de défense au sein de la société française. Pour ce faire, il regroupe un ensemble de moyens (direction du service national –DSN–, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives –DMPA–, DICOd, notamment) destinés à toucher un large public : les jeunes, à travers la JAPD, mais aussi les historiens et les chercheurs en sciences sociales, avec les archives, ainsi que les citoyens quels qu'ils soient, par l'intermédiaire des musées, des lieux de mémoire ou d'actions de communication.

Concrètement, ce programme se décompose en quatre actions participant toutes, à des titres divers, au resserrement de la relation entre les forces armées et la population civile :

— l'action « *Journée d'appel de préparation à la défense* », qui identifie le rôle de la DSN dans sa participation au parcours citoyen, dans le cadre de la JAPD ;

— l'action « *Politique de mémoire* », qui regroupe une partie des effectifs de la DMPA et les dotations ou subventions accordées à des fondations ou associations qui œuvrent au profit de la mémoire des conflits armés. Elle contient également les crédits destinés aux contrats de plan Etat-régions pour la politique de la mémoire ;

— l'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* », qui comprend les archives du ministère de la défense et les trois musées placés sous la tutelle de la DMPA ;

— l'action « *Communication* », qui identifie les crédits de la DICoD et ceux de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

Cette nomenclature constitue une innovation importante en termes de présentation budgétaire car les crédits ainsi rassemblés étaient totalement éparpillés dans la nomenclature budgétaire antérieure, quand ils étaient identifiés. Ainsi, pour ne prendre que la référence de la loi de finances initiale pour 2005, on rappellera que les crédits destinés à la promotion et la valorisation du patrimoine culturel du ministère de la défense étaient disséminés entre plusieurs chapitres et articles des titres III, V et VI (chapitre 34-01, articles 23, 24, 29 ; chapitre 54-41, article 98). Il en allait de même pour la politique de mémoire, les crédits étant répartis cette fois-ci entre titres III et VI (chapitre 36-01, articles 21, 48, 50, 90 ; chapitre 37-03, articles 70 et 80 ; chapitre 66-50, articles 61 et 62 ; chapitre 67-10, articles 40, 50, 70). Cette énumération ne serait d'ailleurs pas complète si l'on ne mentionnait pas les crédits inscrits au chapitre 46-04 (« *subventions en faveur des actions de mémoire et autres subventions* »), rattachés au budget du ministère délégué aux anciens combattants. Quant aux dépenses de communication, elles étaient inscrites tantôt sur les budgets de chaque armée ou service majeur, tantôt sur une ligne spécifique, tel l'article 80 du chapitre 67-10 portant subvention à l'ECPAD, par exemple.

La nomenclature issue de la LOLF représente donc un progrès indéniable en termes de lisibilité. Sur ce point, l'objectif du Parlement, qui est à l'origine de la réforme budgétaire, a été atteint.

2. Des contours pouvant donner lieu à interrogation

La délimitation du contenu du programme budgétaire « *Liens entre la nation et son armée* » n'a pas fait l'objet de critiques lors de la présentation par le Gouvernement de la nouvelle maquette budgétaire, contrairement à d'autres programmes du budget de la défense⁽¹⁾. Pourtant, avec le recul, quelques incertitudes peuvent naître à propos de la pertinence, voire même de la cohérence, de certains choix effectués.

En premier lieu, la répartition des crédits entre programmes de la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* » peut apparaître, dans un nombre de cas limités, il est vrai, discutable.

Il est en effet permis de se demander pourquoi une action budgétaire consacrée à la politique de mémoire se trouve rattachée au programme « *Liens entre la nation et son armée* » quand, dans le même temps, une autre action budgétaire concerne l'entretien des lieux de mémoire dans le programme

(1) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 1554 présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2004.

« *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ». En un sens, ces deux actions participent d'un même objectif et elles auraient pu figurer dans le même programme. D'un autre côté, cependant, l'entretien des sépultures et nécropoles nationales marque aussi une certaine forme de reconnaissance de la nation à ceux qui sont morts pour la défendre. En outre, les crédits restent rattachés à la même mission et la responsabilité de leur gestion incombera à la même autorité administrative, à savoir le secrétaire général pour l'administration. Tout cela minimise les conséquences de cette situation.

En second lieu, il n'est pas certain que le programme « *Liens entre la nation et son armée* » regroupe tous les crédits dévolus à son objet. Ce constat semble, quant à lui, plus fâcheux.

Les interrogations sont fortes au sujet de la communication qui, au sein du ministère de la défense, relève de plusieurs autorités disposant de crédits propres. La DICoD et l'ECPAD bénéficient d'un peu moins de la moitié seulement des moyens budgétaires et humains consacrés à cette fonction, le solde étant dévolu aux services d'information et de relations publiques des armées (SIRPA), au service de communication de la délégation générale pour l'armement (DGA / Comm) ou au bureau de communication du service de santé des armées (SSA), qui sont placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées, des chefs d'état-major, du directeur général de la gendarmerie, du délégué général pour l'armement et du directeur du SSA. Les crédits des SIRPA, de DGA / Comm et du bureau de communication du SSA n'étant pas inclus au programme « *Liens entre la nation et son armée* » mais dans la mission « *Défense* », on doit conclure à une présentation au moins partiellement tronquée de l'action « *Communication* ».

De même, bien que l'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* » soit censée retracer les dépenses en faveur des musées des armées, elle n'englobe aucunement les crédits du musée du SSA, de celui de la gendarmerie nationale et des dix-sept établissements de tradition de l'armée de terre, au motif que ceux-ci ne relèvent pas du secrétariat général pour l'administration (SGA). L'appréciation de la représentation nationale s'en trouve ainsi artificiellement restreinte. D'autre part, alors que cette même action budgétaire est également supposée détailler les crédits permettant aux formations de musique militaire de participer à des manifestations valorisant les sites historiques de la défense, elle n'intègre pas les moyens de rémunération des musiciens professionnels des armées, imputés aux programmes « *Préparation et emploi des forces* » et « *Gendarmerie nationale* » de la mission « *Défense* ». Un tel choix apparaît lui aussi pour le moins contestable, dans la mesure où les formations militaires permanentes (fanfares régimentaires exclues), exercent un rôle moins opérationnel que culturel.

Enfin, le rapporteur mentionnera que l'action « *Journée d'appel et de préparation à la défense* » porte bien mal son nom, dans la mesure où elle recouvre l'ensemble des dotations de la DSN, qui accomplit également des fonctions de gestion d'archives intermédiaires. Seuls 77 % des financements

prévus dans l'action concourent effectivement à la JAPD. Néanmoins, cette incohérence n'a pas de grande incidence puisque les archives relèvent d'une autre action du même programme et que, aux termes de la LOLF, les actions n'ont qu'une valeur indicative.

Au regard de tous ces exemples, le détail du programme « *Liens entre la nation et son armée* » suscite donc des réserves, en dépit d'un objet initialement intéressant.

3. Les modalités de gestion du programme

Placée sous la responsabilité directe du secrétaire général pour l'administration, la gestion des crédits du programme « *Liens entre la nation et son armée* » sera déléguée à travers quatre budgets opérationnels de programme (BOP). Le rapporteur déplore que ces BOP ne recouvrent pas les quatre actions du programme, ce qui ne contribue pas à faciliter la compréhension de l'organisation retenue.

Seuls les BOP attribués à la DSN et à la DICOd correspondent à des actions. Les deux autres ont un périmètre moins lisible, même s'ils présentent une justification certaine. Le premier, dévolu à la DMPA regroupe les crédits de fonctionnement, d'intervention ainsi que de rémunérations et de charges sociales des actions « *Politique de mémoire* » et « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* ». Le second comprend les crédits du service historique de la défense (SHD), qui relève lui aussi des deux actions susmentionnées, mais dont le statut de service à compétence nationale exige une certaine autonomie de gestion.

Afin d'éviter toute confusion entre ses attributions financières générales, qu'il exerce *via* la direction des affaires financières, et sa responsabilité de gestionnaire direct, le secrétaire général pour l'administration a créé un bureau spécifiquement chargé du suivi des programmes placés sous son égide, au sein du service des moyens généraux. Par ailleurs, des chartes de gestion doivent régir ses relations avec les responsables de BOP à compter de cet automne.

B. UN FINANCEMENT MODESTE AU REGARD DE L'ENVELOPPE PREVUE POUR LA MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MEMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

1. Des crédits relativement limités

La mission budgétaire « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* » est composée de trois programmes :

— « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* » (n° 158) ;

— « *Liens entre la nation et son armée* » (n° 167) ;

— « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* » (n° 168).

Avec un montant, en valeur absolue, d'environ 280 millions d'euros, le programme « *Liens entre la nation et son armée* » représente une petite partie de la mission budgétaire à laquelle il se trouve rattaché : ses crédits excèdent à peine 7 % de l'enveloppe globale de la mission. S'il correspond relativement bien, en volume, au programme « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* », il n'en va pas de même avec celui qui est intitulé « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ». En l'espèce, le décalage observé s'explique principalement par l'imputation, sur ce dernier, de la dette viagère, c'est-à-dire du paiement des pensions militaires d'invalidité et des retraites des combattants, qui représente quelque 2,8 milliards d'euros.

**LE PROGRAMME « LIENS DE LA NATION AVEC SON ARMÉE »
RESITUE DANS SA MISSION DE RATTACHEMENT**

Programmes	Loi de finances initiale pour 2005 ⁽¹⁾	Projet de loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾
Liens entre la nation et son armée	259 100 220 €	279 020 586 €
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 457 721 504 €	3 411 662 146 €
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	106 595 737 €	207 000 000 €
TOTAL	3 817 417 461 €	3 897 682 732 €

⁽¹⁾ Crédits de paiement.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 : « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ».

Étant donnée la différence de son objet avec le programme « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* », il n'y a pas vraiment lieu de considérer que le programme « *Liens entre la nation et son armée* » se réduirait à la portion congrue.

2. Des dépenses de personnel et de fonctionnement essentiellement

La réforme budgétaire introduite par la LOLF rend les crédits fongibles. Ainsi, à l'exception notable des dépenses de personnel, qui ne peuvent être majorées en cours d'exercice, les gestionnaires des programmes ont le droit de réaffecter des crédits au sein des enveloppes dont ils ont la responsabilité selon les besoins qu'ils rencontrent.

L'objectif est de parvenir à une gestion au plus près des nécessités et, par voie de conséquence, à des économies. Le corollaire est que la présentation traditionnelle par nature de dépenses des enveloppes prévues en projet de loi de

finances n'a plus qu'une valeur indicative. Elle reste cependant utile, ne serait-ce que pour apprécier la réalité des marges de manœuvre dont on dispose. En effet, chacun s'accorde à reconnaître que les dépenses de personnel sont difficilement compressibles, tandis que les dépenses de fonctionnement, d'investissement ou d'intervention offrent davantage de possibilités d'ajustement.

Dans le cas du programme « *Liens entre la nation et son armée* », il apparaît clairement que les dépenses portent principalement sur les effectifs et le fonctionnement. Les premières représentent un peu plus des deux tiers du total (68,5 %), tandis que les secondes avoisinent un bon quart de l'enveloppe (28 %).

**PRÉSENTATION INDICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME
« LIENS DE LA NATION AVEC SON ARMÉE » SELON LEUR NATURE**

Nature des dépenses	Loi de finances initiale pour 2005 ⁽¹⁾	Projet de loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾	Variation 2006/2005 (en %)
Dépenses de personnel (titre II)	185 223 403 €	191 100 602 €	+ 3,2 %
Dépenses de fonctionnement (titre III)	66 189 481 €	78 642 870 €	+ 18,8 %
Dépenses d'investissement (titre V)	4 619 998 €	5 289 000 €	+ 14,5 %
Dépenses d'intervention (titre VI)	3 067 338 €	3 988 114 €	+ 30,0 %
TOTAL	259 100 220 €	279 020 586 €	+ 7,7 %

⁽¹⁾ Crédits de paiement.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 : « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Le plafond d'emplois autorisés pour l'ensemble du programme, qui inclut notamment les stagiaires et vacataires, ainsi que les agents contractuels de droit public (aux termes de la jurisprudence « *Berkani* », énoncée en 1996 par le Tribunal des conflits), s'élève à 1 626 militaires (dont 293 officiers, 843 sous-officiers et 369 militaires du rang) et 2 418 civils (dont 1 596 personnels de catégorie C et 282 ouvriers).

**VENTILATION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME
« LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »**

Actions	Militaires				Civils			
	Officiers	Sous-officiers	Militaires du rang	Volontaires	A	B	C	Ouvriers
JAPD	177	646	272	31	61	146	1 421	167
Politique de mémoire	4	—	—	—	17	13	12	—
Promotion et valorisation du patrimoine culturel	42	67	24	69	93	70	132	82
Communication	70	130	73	21	80	60	31	33
TOTAL	293	843	369	121	251	289	1 596	282

Source : ministère de la défense.

II. — LES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 EN FAVEUR DU RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

Le projet de loi de finance pour 2006 prévoit une augmentation de 7,7 % des crédits du programme « *Liens entre la nation et son armée* » par rapport à 2005. Cette évolution est principalement le fait de la JAPD et de la politique de valorisation du patrimoine que le ministère de la défense entend mener.

A. LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION A LA DÉFENSE

1. Bilan d'un dispositif imparfait mais nécessaire

La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, précédemment citée, a suspendu la conscription pour les jeunes garçons nés après le 31 décembre 1978 et instauré un service national universel qui concerne les jeunes Français des deux sexes. La loi précise que ce service national universel comprend trois obligations : le recensement, effectué à 16 ans ; l'appel de préparation à la défense, concentré sur une journée au cours de laquelle les jeunes doivent se rendre dans une enceinte militaire ou civile pour suivre des modules d'information et passer des tests de lecture ; l'appel sous les drapeaux, permettant à ceux qui le souhaitent de servir sous l'uniforme dans les armées.

La JAPD s'inscrit dans un « *parcours de citoyenneté* », dont elle est la troisième étape après l'enseignement des enjeux de défense au collège et au lycée, instauré lors de la rentrée de 1998, et le recensement. Le ministère de l'éducation nationale constitue, dans ce dispositif, un partenaire incontournable du ministère de la défense. D'ailleurs, un protocole régit les modalités d'action respectives de l'un et de l'autre pour la sensibilisation des jeunes aux enjeux de défense. Ce texte, qui date de 1995, a vieilli, de sorte que la ministre de la défense a annoncé, le 24 septembre 2005, lors des journées du réserviste, qu'un accord-cadre s'y substituera courant 2006. Il devrait aborder plus en détail les aspects concernant le trinôme académique, à savoir : l'action des instituts relevant du ministère de la défense (institut des hautes études de la défense nationale – IHEDN –, centre des hautes études de l'armement – CHeAr –, en particulier), les modalités de formation des enseignants aux questions de défense (dans les instituts universitaires de formation des maîtres – IUFM –, notamment), ainsi que les outils pédagogiques. Le rapporteur se réjouit que certaines observations, formulées de longue date par la commission, puissent trouver à se concrétiser à cette occasion ⁽¹⁾.

(1) Voir à ce sujet les propositions formulées par M. Bernard Grasset dans le rapport d'information n° 1384 précité, et notamment celles portant sur l'adaptation des programmes scolaires et la formation des maîtres.

La journée d'appel et de préparation à la défense n'est nullement un palliatif à l'abandon du service national. Elle a des défauts, avec notamment une durée trop courte. Le ministère de la défense en a bien conscience puisqu'il envisage de la prolonger d'un jour pour les jeunes qui exprimeraient le souhait d'approfondir leur connaissance du milieu militaire. La JAPD n'en reste pas moins nécessaire pour sensibiliser les futurs citoyens français sur l'utilité de la défense, comme l'affirme l'article L. 111-2 alinéa 3 du code du service national : « *L'appel de préparation à la défense a pour objet de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse.* »

a) Une organisation relativement lourde et complexe

Assurant la gestion de la conscription auparavant, la DSN s'est logiquement vue confier la mission de mettre en œuvre la JAPD depuis 1998. Cette tâche, quoique relativement proche de son travail antérieur, en diffère par le fait que, d'une part, la population concernée n'est plus exclusivement masculine et que, d'autre part, il lui revient d'aller au contact des jeunes au lieu d'attendre qu'ils viennent à elle.

Concrètement, la DSN a en charge de recenser les jeunes Français âgés de 16 ans. Cette démarche est obligatoire et universelle depuis le 1^{er} janvier 1999. La direction s'acquitte de sa mission par l'intermédiaire des mairies et non plus des préfectures, ce qui constitue un accroissement notable du nombre de ses interlocuteurs. Cette proximité avec les communes est néanmoins importante car elle se prolonge par des contacts réguliers avec les élus en charge du lien entre la nation et son armée (les « *correspondants défense* » des conseils municipaux). Il arrive néanmoins que les données transmises par les collectivités soient incomplètes, ce qui oblige alors à des recherches supplémentaires incombant aux agents de la DSN. En outre, toutes les mairies n'effectuent pas les transmissions de données par voie électronique ou informatique, ce qui engendre d'autres lourdeurs. Du point de vue des résultats, force est de manifester une certaine déception dans la mesure où le taux de recensement à l'âge légal, s'il progresse, reste assez faible : de 62 % en 2002, il est passé à 66 % en 2003. Le Parlement devra donc demeurer vigilant, ces prochaines années, sur ce paramètre qui ne figure paradoxalement pas parmi les critères de performance retenus au sujet de l'action budgétaire consacrée à la JAPD.

Pour ce qui concerne la convocation des jeunes, aux termes de l'article L. 114-4 du code du service national, la DSN est tenue de proposer trois dates. Cette obligation est d'autant plus contraignante qu'elle rend aléatoire les prévisions de remplissage des salles mises à disposition. La proportion de jeunes d'une classe d'âge ayant accompli la JAPD, critère qui, lui, a été retenu au titre des indicateurs de performance de l'action budgétaire, a atteint 112 % en 2003 et 107 % en 2004, du fait du rattrapage des carences des premières sessions, aux capacités d'accueil trop limitées, et des régularisations de recensement, c'est-à-dire des recensements effectués après 16 ans.

L'organisation du déroulement des journées d'appel et de préparation à la défense mobilise aussi fortement la DSN. Même si des représentants des armées mettant le site d'accueil à disposition participent aux modules, deux cadres au moins de la DSN supervisent le bon déroulement des présentations, débats ou tests qui émaillent la journée. Les sites retenus pour la JAPD sont le plus souvent militaires, mais il arrive que des lieux civils soient utilisés pour des raisons de proximité géographique. Sur le premier semestre de l'année 2005, on recensait 233 sites à cet effet : 193 militaires, soit 83 % du total, et 40 civils, soit 17 %. Le tableau ci-après dresse un état de leur répartition.

**DÉTAIL DES SITES RETENUS POUR LA JAPD
AU PREMIER SEMESTRE 2005**

Armées et services	Types de sites	Nombre de sites
Armée de l'air	Sites civils	2
	Sites militaires	35
Délégation générale pour l'armement	Sites militaires	4
DSN	Sites civils	10
	Sites militaires	14
Service des essences	Site militaire	1
Gendarmerie nationale	Sites civils	22
	Sites militaires	41
Marine nationale	Sites civils	1
	Sites militaires	17
Service de santé des armées	Sites militaires	2
Armée de terre	Sites civils	5
	Sites militaires	79
TOTAL		233

Source : DSN.

Le travail de la direction ne s'arrête pas une fois chaque JAPD achevée car il lui revient ensuite de transmettre, sous 48 heures, les dossiers des jeunes éprouvant des difficultés de lecture et susceptibles d'être aidés à l'inspection d'académie de l'éducation nationale. Elle conserve également les dossiers de tous les participants et délivre, au besoin, une attestation de participation.

b) Des résultats nuancés

Dresser un bilan de la JAPD implique au préalable de resituer ses objectifs. Ceux-ci sont multiples et, objectivement, plutôt hétéroclites. En effet, si la JAPD joue un rôle indiscutable dans l'approfondissement des liens entre les jeunes, avenir de notre nation, et les forces armées, comme le précise l'article L. 111-2 du code du service national, elle peut également susciter les vocations de carrières dans l'armée. Elle doit aussi faciliter la détection de l'illettrisme et des difficultés sociales des jeunes, à travers des tests s'inspirant des évaluations auxquelles participaient les appelés durant leurs trois jours. Depuis l'adoption de l'ordonnance du 2 août 2005 ⁽¹⁾, elle constitue même le filtre de sélection des éventuels candidats

(1) Ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005, relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.

à la signature d'un contrat de volontariat pour l'insertion, ouvrant droit à une allocation et à une prime (300 euros mensuels net) en contrepartie d'une formation citoyenne, générale et professionnelle, assortie de périodes d'application en entreprises.

Paradoxalement, c'est l'objectif de détection des jeunes rencontrant de sérieuses difficultés de lecture qui semble avoir été le plus facilement atteint. Grâce à des épreuves d'évaluation de la compréhension de l'écrit, conçues par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale, la DSN est en mesure de distinguer ceux qui maîtrisent les connaissances indispensables à la lecture et ceux qui éprouvent des problèmes. En 2004, elle a ainsi recensé, en métropole, 84 364 jeunes en difficultés et a pu en convaincre 35 669 d'accepter une aide pédagogique. Par ailleurs, 60,9 % de cette dernière catégorie ont accepté que leurs coordonnées soient transmises à des organismes à même de les aider. Il s'agit là d'un indicateur éclairant.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JEUNES EN DIFFICULTÉ DE LECTURE QUI ONT ACCEPTÉ, À L'ISSUE DE LA JAPD, UNE TRANSMISSION DE COORDONNÉES

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1 ^{er} semestre 2005
Nombre (soit en % ⁽¹⁾)	885 (25,7%)	6 637 (30,9%)	9 501 (44,7%)	10 921 (47,7%)	16 977 (53,2%)	32 356 (58,8%)	35 669 (60,9%)	16 707 (64,3%)

⁽¹⁾ Pourcentage calculé sur la base du total des jeunes détectés comme éprouvant des difficultés de lecture.

Source : DSN.

Compte tenu de son rôle de prévention d'une certaine forme de précarisation des jeunes, le Gouvernement a décidé de donner à la JAPD une dimension sociale, en en faisant le point d'entrée d'un dispositif d'insertion « *Défense deuxième chance* », censé ouvrir la voie à un retour à l'emploi. Il est trop tôt pour juger des résultats de cette démarche, dont le coût sera intégralement imputé au plan de cohésion sociale et non au budget de la JAPD. Le premier centre de formation, de 200 places, a ouvert ses portes à Montry, en Seine et Marne en septembre 2005. Un second, de 120 places, devait voir le jour à Velet, en Saône et Loire, en octobre. Un troisième, de 200 places, entrera probablement en fonction en novembre à Montlhéry, en Essonne. Le rapporteur considère que cette initiative présente le mérite de combler un vide laissé par le mécanisme du revenu minimum d'insertion (RMI), car il s'adresse à des jeunes âgés de 18 à 23 ans, exclus de son bénéfice. Cependant, outre le fait qu'il ne sera certainement pas aisé de mesurer l'impact effectif de la JAPD sur l'insertion des jeunes, on peut légitimement penser que si le Gouvernement n'avait pas méticuleusement remis en cause les emplois jeunes, son bilan en la matière ne serait pas aussi désastreux.

L'efficacité de la JAPD dans le renforcement du lien entre les jeunes et les forces armées apparaît elle aussi plus difficile à apprécier que la détection de l'illettrisme. A bien des égards, la durée limitée de la rencontre entre les militaires et les jeunes ne facilite pas l'action pédagogique. En outre, la vision donnée des

armées n'est bien souvent que partielle et trop statique, même si des visites ont désormais lieu sur les trois quarts des sites d'accueil militaires. Certes, depuis 2002, près d'un quart des jeunes ayant participé à ces activités se déclarent intéressés par un contact avec une ou plusieurs armées. L'interprétation d'un tel chiffre doit cependant s'effectuer avec précaution, ce type de démarche de renseignement ne pouvant nullement refléter à lui seul l'intensité de l'attachement de nos jeunes à l'institution militaire.

**ÉVOLUTION DE L'INTÉRÊT DES JEUNES FRANÇAIS AU SUJET D'UN CONTACT
AVEC UNE ARMÉE À L'ISSUE DE LA JAPD, EN MÉTROPOLE**

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1^{er} semestre 2005
Intéressés <i>(soit en %)</i>	26 229 <i>(23,8%)</i>	131 998 <i>(22,9%)</i>	124 333 <i>(19,2%)</i>	96 100 <i>(16,2%)</i>	162 000 <i>(24,7%)</i>	194 590 <i>(25,7%)</i>	191 400 <i>(24,4%)</i>	129 491 <i>(28,2%)</i>

Source : DSN.

C'est certainement dans son impact sur le recrutement des armées que la JAPD se montre actuellement la plus critiquable. Les évaluations effectuées par M. Jean-Louis Dumont, dans un rapport d'information présenté en juillet 2004 au nom de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, offrent un aperçu assez parlant : au cours de 2002, 40 000 jeunes ayant effectué leur JAPD se seraient montrés intéressés par la marine, sans qu'il soit possible de déterminer combien ont ensuite intégré cette dernière ; l'armée de terre, quant à elle, a évalué à 1 700 le nombre de recrutements dus en 2003 à la JAPD ; la gendarmerie et l'armée de l'air ont estimé pour leur part à 5,4 % et 2,5 % le nombre de dossiers de recrutement déposés en raison, au moins pour partie, de la JAPD. Les conséquences sur les vocations semblent donc assez faibles. Il faut reconnaître que les armées n'ont que tardivement pris conscience de l'utilité que pourrait revêtir la JAPD pour tenir leurs objectifs de recrutement.

c) Des coûts de nouveau sur une tendance inflationniste

La dépense moyenne par participant à la JAPD a été diminuée de 162 euros en 2001 à 128 euros en 2003, niveau auquel elle a été stabilisée en 2004 malgré une forte tension sur les dépenses d'alimentation et de transport des jeunes. L'année 2005 consacre une certaine rupture avec cette tendance, puisque le coût du dispositif, rapporté au nombre de participants, devrait osciller entre 140 et 145 euros. La DSN met en avant, pour justifier cette évolution, la prise en charge des nouveaux modules, notamment l'initiation au secourisme qui a coûté 2,9 millions d'euros l'année passée et qui devrait se monter à 6,2 millions d'euros pour sa première année pleine, en 2005. Il reste que des gains de productivité et des économies restent toujours possibles.

(1) Rapport d'information n° 1721, présenté par M. Jean-Louis Dumont et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2004.

LA RÉDUCTION DES COÛTS RELATIFS DE LA JAPD ENTRE 2001 ET 2004

	2001	2002	2003	2004
Nombre de jeunes présents	640 396	683 000	788 000	821 000
Coûts (en millions d'euros)				
* rémunérations et charges sociales du personnel et intervenants	77,9	75,7	69,9	70,5
* alimentation des jeunes	3,8	4,8	4,9	5,5
* transport des jeunes	3,9	6,7	6,3	7,8
* fonctionnement des sites	0,2	0,5	0,5	0,5
* autres charges de fonctionnement et d'investissement	19,7	22,3	19,2	19,5
Coût total JAPD	105,5	110	100,8	103,8
Coût unitaire par jeune participant (en euros)	164 €	161 €	128 €	127 €

Source : DSN.

L'analyse de ces coûts fait apparaître la prépondérance des charges de rémunération des personnels mobilisés. Pour 2005, la DSN dispose d'environ 2 879 personnes équivalents temps plein mais 1 535 seulement sont au contact des jeunes ou organisent la JAPD. Même si la DSN s'acquiesce d'autres missions administratives, avec notamment la gestion des archives intermédiaires des personnels militaires non officiers, il est indéniable que des économies peuvent être réalisées au niveau des effectifs ne participant pas, de près ou de loin, à la JAPD, lesquels s'élèvent à au moins 555 personnes.

S'agissant des autres charges financières, il paraît difficile d'agir davantage sur les coûts des repas servis aux participants. La première raison est qu'ils se situent actuellement à un niveau assez faible (6,65 euros par repas environ). La seconde est d'ordre plus psychologique, la qualité des repas influençant l'appréciation des jeunes sur la JAPD et, par la même occasion, sur l'image des armées. De la même manière, le rapporteur estime que le remboursement des frais de transport occasionnés pour les jeunes doit perdurer, ce qui n'empêche pas d'imaginer des solutions moins chères (tickets combinés notamment) avec les partenaires que sont la SNCF, la RATP et les sociétés locales de transport en commun.

En définitive, les autres sources d'économies résident sans doute davantage dans l'abandon du recours à des locaux civils, grâce à l'aménagement de certaines enceintes de la gendarmerie nationale. A plus long terme, le rapporteur considère que le ministère de la défense ne pourra pas non plus échapper à une réflexion sur l'optimisation des frais d'initiation au secourisme : actuellement sous-traitée à la Croix rouge française, par le biais de contrats, cette mission pourrait incomber à l'avenir à des personnels militaires ou civils du ministère spécialement formés à cet effet, voire, moyennant indemnisation, à des sapeurs-pompiers, professionnels ou volontaires.

2. Des tentatives d'amélioration

Après une période de mise en place progressive, la JAPD a fait l'objet d'aménagements, incluant notamment de nouveaux outils pédagogiques ainsi que la présentation de quelques gestes de secourisme destinés à renforcer son attrait pour les jeunes.

Sur la forme, l'usage de moyens de communication modernes (DVD, vidéo projecteurs) associé à des supports plus ciblés en direction des jeunes (micro-trottoirs, clips vidéo, quiz, images d'archives, notamment) a permis de dynamiser ce rendez-vous entre la défense et les jeunes. La recherche de l'interactivité, en ce qu'elle suscite davantage l'intérêt du public concerné, n'est certainement pas étrangère au regain de satisfaction exprimée à l'égard de la JAPD par les participants.

Cet ajustement dans la méthode s'est accompagné, sur le fond, d'une modernisation du contenu. Ainsi, à la demande de la ministre de la défense, une initiation au secourisme à l'aide d'un module de 75 minutes a été ajoutée au cours du premier semestre 2004. Outre le fait que la France se trouve en retard sur ces questions en Europe, puisque seulement 7 % de nos compatriotes connaissent les gestes de premier secours contre 22 % des Suédois notamment, cette introduction au secourisme est destinée à sensibiliser les jeunes sur un aspect concret de la citoyenneté : porter secours à une personne en détresse. En métropole, 392 120 jeunes Français ont bénéficié de cette initiation en 2004 et leur nombre devrait atteindre 379 513 pour le seul premier semestre de 2005.

Dans le même ordre d'idées, le programme de la JAPD a également intégré un module relatif aux responsabilités du citoyen, mettant plus particulièrement l'accent sur les valeurs et les principes fondamentaux de la République, ainsi qu'un module sur la défense et les forces armées, présentant les principes et les moyens de notre politique de défense, et un module sur les métiers de la défense, esquissant les différentes possibilités offertes en la matière (préparations militaires, volontariat, réserve, engagement).

Toutes ces initiatives sont bienvenues. D'autres perfectionnements restent néanmoins envisageables, comme l'a démontré la MEC en formulant vingt propositions concrètes portant tout à la fois sur la réduction des coûts de gestion de la DSN, l'implication des armées, le renforcement de la dimension militaire et l'amélioration du déroulement de la journée proprement dite, ou encore l'impact de la JAPD sur le recrutement et le suivi des jeunes en difficulté.

Le rapporteur constate avec satisfaction que la plupart des propositions de la MEC font d'ores et déjà l'objet de mesures concrètes : la signature de conventions avec des sociétés locales de transport en commun a permis de dégager une économie évaluée à 1 million d'euros pour chaque année, à compter de 2005 ; le nombre de visites et de présentations de matériels militaires a singulièrement

augmenté, puisque 300 000 des 820 000 bénéficiaires de la JAPD en ont profité en 2004 ; l'automatisation des tâches administratives a également été engagée à travers une prise en compte plus systématique des listes de recensement et un recours accru aux nouvelles technologies de l'information. Ces efforts vont assurément dans le bon sens mais il convient de persévérer.

3. L'évolution des financements

L'action budgétaire dévolue à la JAPD est la plus importante du programme « *Liens entre la nation et son armée* ». En valeur absolue, elle dépasse même la somme des trois autres actions budgétaires, puisqu'elle représente près de 60 % de l'enveloppe prévue pour l'ensemble du programme en crédits de paiement.

La variation des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 par rapport à 2005 est significative : + 17,7 % en autorisations d'engagement (AE) et + 12,9 % en crédits de paiement (CP). Il convient d'observer à cet égard que les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement demeurent dynamiques. Les crédits d'investissement sont, pour leur part, relativement négligeables.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION « JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE »

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005		Projet de loi de finances pour 2006		Variation 2006/2005 (en %)	
	AP ⁽¹⁾	CP	AE	CP	AP/AE	CP
Dépenses de personnel	122,94	122,94	133,48	133,48	+ 8,5%	+ 8,5%
Dépenses de fonctionnement	29,31	29,31	46,23	32,32	+ 57,7%	+ 10,3%
Dépenses d'investissement	0,89	1,19	0,61	0,30	- 31,5%	- 74,8%
TOTAL	153,14	153,14	180,24	166,10	+ 17,7%	+ 12,9%

⁽¹⁾ AP : autorisation de programme (équivalent des AE sous l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, relative aux lois de finances).

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 : « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Si l'on fait abstraction des rémunérations et charges sociales, qui représentent quelque 80 % de l'enveloppe prévue pour l'action, les crédits prévus en faveur du seul fonctionnement de la JAPD et de l'alimentation des jeunes augmenteront respectivement de 1,1 million (+ 21,3 %) et 1,29 million d'euros (+ 5,2 %). De telles augmentations, si elles ne sont pas négligeables, se justifient par la nécessité de réduire l'encours d'engagements non couverts pour la restauration des jeunes ainsi que par la généralisation du module de secourisme. En contrepartie, les crédits destinés à l'achat de matériels, avoisinant 300 000 euros, diminueront de 75 % par rapport à 2005.

B. LA POLITIQUE DE MEMOIRE

1. Des ambitions importantes

Créée par décret du 15 novembre 1999, la DMPA est chargée, notamment, de conduire les actions culturelles et éducatives du ministère de la défense. Le programme « *Liens entre la nation et son armée* » constitue le support budgétaire principal de son activité, mais pas le seul, car elle intervient également dans l'entretien des sépultures, qui relève du programme « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* ». Il reste que c'est essentiellement la DMPA qui met en œuvre la politique de mémoire du ministère de la défense.

a) *Les objectifs poursuivis*

Notre mémoire collective nationale joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne. De ce fait, elle doit être sauvegardée et ses enjeux clairement explicités, auprès des jeunes notamment. L'information historique et la mise en valeur du patrimoine de mémoire participent chacun à cette exigence en favorisant le rassemblement national, l'intégration et la vigilance de tous les Français face aux manifestations d'intolérance, quelles qu'elles soient. Cette politique se concrétise dans les missions qu'exerce la DMPA, à savoir :

— la valorisation des territoires de mémoire des guerres et conflits du XX^{ème} siècle dans un cadre européen ;

— le développement de toutes les actions pédagogiques destinées à rappeler aux jeunes générations le sacrifice de leurs aînés, à insister sur les devoirs de chacun envers sa patrie et à les sensibiliser à leurs responsabilités de citoyens ;

— le renforcement du rôle des grandes fondations de la mémoire et de la déportation et celles de la résistance qui font œuvre de mémoire, par la mise à disposition de moyens d'équipement et de fonctionnement ;

— la mise en valeur de hauts lieux de mémoire liés au second conflit mondial, à travers notamment l'inauguration, le 18 juin 2005, du mémorial de Schirmeck, qui retrace l'histoire de l'Alsace-Moselle annexée, et celle, le 3 novembre 2005, du centre européen du déporté résistant au Struthof ;

— la reconnaissance de la guerre d'Algérie, qui est approfondie par la construction du mémorial de la guerre d'Algérie, inauguré le 5 décembre 2002, Quai Branly à Paris, et par l'édification du conservatoire de la mémoire des conflits d'Afrique du nord à Montredon-Labessonnie, dans le département du Tarn.

L'actualité commémorative pour l'année 2006 s'oriente vers trois thèmes : les batailles de Verdun et de la Somme, avec pour point d'orgue l'inauguration à Fleury-Devant-Douaumont, courant juin 2006, d'un monument dédié aux soldats musulmans morts pour la France au cours de la première guerre mondiale ; le procès de Nuremberg ; les opérations extérieures, avec un hommage rendu, à

travers une cérémonie nationale, aux militaires français tués lors d'opérations de maintien de la paix conduites sous l'égide de l'organisation des Nations Unies.

b) L'information historique et l'action pédagogique

L'action pédagogique nécessite la production d'outils d'information. En 2005, le catalogue des expositions disponibles dans chaque département et prêtées à titre gracieux à des établissements scolaires s'est enrichi d'une nouvelle livraison intitulée : « *le camp de concentration de Natzweiler-Struthof, 1941-1945* ». Cette action pédagogique s'appuie également sur l'organisation de concours et d'opérations publiques destinées aux jeunes. A cet égard, on ne peut que se réjouir que la participation de groupes scolaires à l'édition 2004-2005 du concours national de la résistance et de la déportation portant sur la découverte de l'univers concentrationnaire ait été la plus élevée depuis dix ans.

Un partenariat avec le ministère chargé de l'éducation nationale a été formalisé à travers une circulaire commune datant de juillet 2001. Dans ce cadre, au 1^{er} août 2005, 112 projets avaient été subventionnés pour un montant de 87 000 euros. De même, quarante et une opérations, impliquant 27 500 jeunes, conduites par des associations du monde combattant ou des collectivités territoriales ont été soutenues financièrement à hauteur de 159 000 euros, montant auquel se sont ajoutés 232 500 euros sous forme de délégations de crédits accordées aux services départementaux de l'office national des anciens combattants (ONAC).

Il convient par ailleurs de souligner la richesse des fonds documentaires du centre de ressources et d'orientation documentaires de la DMPA, ouvert en avril 2002. Disposant d'une bibliothèque rassemblant plus de 10 000 documents (livres, périodiques, dossiers notamment) avec une base de données informatisée de plus de 10 000 références et une photothèque contenant plus de 16 000 clichés, il offre un accès incomparable à des références historiques rares.

La DMPA soutient aussi l'édition d'ouvrages destinés au grand public, en partenariat avec des éditeurs bénéficiant d'un solide réseau de diffusion. Les crédits dévolus à cet objet en 2005 se montaient, comme en 2004, à 156 000 euros. Des subventions aux œuvres artistiques et aux spectacles ont également été allouées pour un montant de 130 000 euros, entre juillet 2004 et juillet 2005. Le soutien à des productions audiovisuelles, quant à lui, s'est élevé à 237 000 euros sur la même période. Un grand nombre des projets culturels ainsi aidés était lié aux commémorations du soixantième anniversaire du retour des déportés, des prisonniers de guerre et de la libération des poches de l'Atlantique. Par voie de conséquence, les montants qui y étaient consacrés ne devraient pas être intégralement reconduits en 2006.

On terminera cette présentation des leviers à disposition de la DMPA en matière d'information par l'outil le plus récent dont elle dispose : le site Internet « *mémoire des hommes* », ⁽¹⁾ inauguré le 5 novembre 2003. A ce jour, près de

(1) [Http://www.memoiredeshommes.sga.gouv.fr](http://www.memoiredeshommes.sga.gouv.fr).

2 millions d'internautes originaires du monde entier, ont effectué 6,2 millions de recherches par son intermédiaire. L'ouverture du site a donné lieu à près de 9 000 courriers de familles, généalogistes, historiens, étudiants et enseignants ainsi que d'associations. Il s'agit là d'une réelle réussite.

c) La mise en valeur du patrimoine et le tourisme de mémoire

Le patrimoine de mémoire comporte tout à la fois les sépultures des soldats morts pour la France, dont l'Etat doit assurer l'entretien à perpétuité, sept cimetières militaires étrangers et les mémoriaux de la défense en France : le mémorial de la France combattante au Mont Valérien, celui de la déportation sur l'île de la cité, celui de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie qui se situe quai Branly, celui de l'internement en France au camp des Milles (Bouches du Rhône), celui de la déportation du Struthof et le mémorial du débarquement en Provence au Mont Faron (Var). La fréquentation de ces sites aurait certainement pu faire partie des indicateurs de performance de l'action « *Politique de mémoire* ». Il est regrettable qu'il en ait été décidé autrement par la direction de la réforme budgétaire, à Bercy.

En 2005, la DMPA a consacré un peu plus de 1,4 million d'euros à l'entretien des sépultures de guerre et nécropoles : à Betz et Chambry (Oise), Villé (Bas-Rhin) et Metzeral (Haut-Rhin), pour la première guerre mondiale ; à Cambronne-les-Ribecourts (Oise), Mulhouse et Colmar (Haut-Rhin), pour la seconde guerre mondiale. De même, les carrés militaires de Carlepont (Oise), Thourotte (Oise), Aurillac (Cantal), Carcassonne (Aude), La Seyne-sur-Mer (Var) et Villejuif (Val-de-Marne) ont été restaurés en coopération avec les communes ou le Souvenir français.

A l'étranger, la campagne de travaux a permis de multiplier les interventions, notamment à Gammarth (Tunisie), Bystrany (République tchèque), Thessalonique (Grèce) et Seddül-Bahr (Turquie). Enfin, afin de sauvegarder des lieux de sépulture situés dans un environnement particulièrement défavorable, il a été décidé de regrouper ou de rapatrier des corps : en Italie, les sépultures de 1914-1918 du cimetière de Tarente ont été regroupées à Pederobba qui devient ainsi le haut lieu de la mémoire de l'intervention française dans la Péninsule pendant la grande guerre ; en Bulgarie, les morts de 1918-1919 inhumés à Svichtov ont été transférés au cimetière militaire français de Sofia plus accessible ; à Phnom Penh, les soldats français qui reposaient dans le carré militaire du cimetière européen, rasé par les Khmers rouges, ont été réinhumés au mémorial des guerres en Indochine à Fréjus. Le 8 juin 2005, treize corps de soldats français retrouvés à Dien Bien Phu ont été inhumés dans cette même nécropole. Une mission s'est également rendue en juin 2005 en Algérie afin d'apprécier les travaux à réaliser sur le cimetière français de Mers El-Kébir.

Parallèlement, la DMPA cherche à mieux faire connaître le patrimoine de la défense grâce à des manifestations qui associent mémoire et culture. C'est ainsi que, à l'occasion de la fête de la musique de l'an 2000, il a été expérimenté un

parcours musical destiné à permettre à un public qui n'en était pas familier de découvrir le monument des Invalides. Le succès de cette formule incite au développement de ces formes d'action, en particulier en province.

C'est surtout le tourisme qui semble le plus prometteur. Considéré comme un outil à vocation pédagogique, il concerne plus particulièrement les lieux de mémoire des conflits contemporains. Pour donner une dimension nouvelle en la matière, la DMPA se fonde sur le concept de « *territoire de mémoire* », qui correspond à un espace géographique marqué par les conflits récents. Dans un premier temps, sept territoires ont ainsi été définis. Il est également envisagé d'attribuer un label aux sites les plus remarquables, identifiables par un logotype. Des chargés de mission « *mémoire et patrimoine* », présents dans chaque territoire de mémoire, ont vocation à coordonner et gérer, en partenariat avec les collectivités territoriales et les administrations de l'État intéressées (tourisme, culture, éducation nationale, notamment), les initiatives contribuant au développement du « *tourisme de mémoire à vocation pédagogique et civique* ». Par ailleurs, un « *Pôle mémoire et patrimoine* » a été implanté dans les directions interdépartementales des anciens combattants de chaque territoire dont elles sont le ressort administratif. Il est souhaité de relier tous les points d'appui des chemins de mémoire entre eux par un réseau télématique. Cette démarche est en cours.

2. Une diminution des crédits justifiée par le calendrier des commémorations

A nomenclature budgétaire identique, l'action « *Politique de mémoire* » diminue très fortement dans le projet de loi de finances pour 2006 par rapport aux dispositions de la loi de finances pour 2005. Cette évolution s'explique par le fait que l'année 2005 fut, du point de vue commémoratif, exceptionnelle, car dominée par des cérémonies de très grande ampleur rappelant la victoire sur le nazisme et la libération des camps de concentration et d'extermination. En 2006, les crédits destinés aux commémorations connaîtront donc une réduction que l'on peut qualifier de « *mécanique* ».

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION « POLITIQUE DE MÉMOIRE »

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005		Projet de loi de finances pour 2006		Variation 2006/2005 (en %)	
	AP	CP	AE	CP	AP/AE	CP
Dépenses de personnel	16,75	16,75	2,58	2,58	- 84,6%	- 84,6%
Dépenses de fonctionnement	1,84	1,84	2,36	1,65	+ 28,3%	- 10,3%
Dépenses d'investissement	1,14	1,21	1,18	4,31	+ 3,5%	+ 338,8%
Dépenses d'intervention	2,91	2,91	2,10	3,83	- 27,8%	+ 31,6%
TOTAL	22,64	22,71	8,22	12,37	- 63,7%	- 45,5%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 : « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Après la célébration du soixantième anniversaire des débarquements et de la libération de la France, en 2004, les commémorations de l'armistice du 8 mai 1945, de la victoire en Asie, de la libération des camps de concentration et d'extermination et du retour des prisonniers de guerre et des victimes du service du travail obligatoire ont été un grand succès. Elles ont notamment donné lieu à l'inauguration, le 27 janvier 2005, du nouveau pavillon français à Auschwitz-Birkenau et, cette automne, du centre européen du résistant déporté dans le système concentrationnaire nazi, construit à proximité immédiate de l'ancien camp de Natzweiler-Struthof, en Alsace. Mais cette année 2005 a également vu la commémoration de l'année 1915, au cours de laquelle les combats se sont enlisés dans une guerre de position. L'accent a plus particulièrement été mis sur la souffrance des régions concernées et sur l'émergence d'armes nouvelles, particulièrement meurtrières. Une cérémonie a aussi rappelé le quatre-vingt-dixième anniversaire du débarquement du corps expéditionnaire franco-britannique sur la presqu'île de Gallipoli.

Certes, l'année 2006 ne manquera pas d'occasions de raviver le souvenir des conflits majeurs qui ont marqué la mémoire collective française, et notamment la période difficile de la grande guerre 1914-1918. Pour autant, l'actualité commémorative devenant un peu moins brûlante, du point de vue symbolique s'entend, il n'apparaît pas anormal que les crédits dévolus à cette politique de mémoire subissent un net infléchissement. Cela ne signifie en rien que cet aspect indispensable des liens entre la nation et son armée soit subitement déconsidéré. Tout au plus faut-il y voir un retour à une situation plus habituelle, après deux ans ponctués de nombreux temps forts.

C. LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL

1. Des crédits en augmentation substantielle

Aux termes du projet de loi de finances pour 2006, les crédits en faveur de la promotion et la valorisation du patrimoine culturel de la défense devraient connaître une augmentation de 30,4 % en autorisations d'engagement et de 37,3 % en crédits de paiement. C'est la plus forte progression des dépenses inscrites au programme « *Liens entre la nation et son armée* ».

L'évolution de cette action budgétaire se justifie, entre autres, par la montée en puissance du service historique de la défense, créé en 2005. En effet, comme l'indique l'annexe au projet de loi de finances pour 2006 portant sur la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* », les crédits de fonctionnement et de personnel de cette action concernent avant tout ce service, récemment entré en activité. Les dépenses d'intervention, quant à elles, sont destinées aux trois musées de la défense bénéficiant d'un statut d'établissement public administratif (musée des armées, musée national de la marine et musée de l'air et de l'espace).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION
« PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL »**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005		Projet de loi de finances pour 2006		Variation 2006/2005 (en %)	
	AP	CP	AE	CP	AP/AE	CP
Dépenses de personnel	19,10	19,10	27,81	27,81	+ 45,6%	+ 45,6%
Dépenses de fonctionnement	28,24	24,45	34,58	32,69	+ 22,4%	+ 33,7%
Dépenses d'investissement	0,48	0,48	0	0	- 100 %	- 100 %
Dépenses d'intervention	0,16	0,16	0,16	0,16	—	—
TOTAL	47,98	44,19	62,55	60,66	+ 30,4%	+ 37,3%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 : « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

2. Les archives

La loi du 3 janvier 1979 ⁽¹⁾ sur les archives dispose que la conservation de ces documents est organisée dans l'intérêt public, tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche. En vertu du décret du 3 décembre 1979 ⁽²⁾, sur l'organisation des archives de France et la compétence des services d'archives publics, le ministère de la défense est lui aussi tenu de conserver, classer, inventorier et communiquer ses propres archives.

Avec 500 kilomètres de rayonnages, le fonds des archives de la défense est le deuxième plus important de France. Les documents conservés sont d'une grande richesse, puisqu'ils recouvrent des données iconographiques, des cartes et des plans du XVII^{ème} siècle, des dossiers individuels de militaires datant du XVIII^{ème} siècle et des archives collectives des unités (journaux de marche et opérations notamment). Plus d'un million d'ouvrages sont également conservés. Un tel patrimoine constitue un atout culturel certain. C'est en partie pour cette raison que sa gestion et sa mise en valeur absorbent une large part des crédits prévus à l'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* ».

a) La réforme de la gestion des archives

La ministre de la défense a annoncé, au début de l'année 2003, son intention de remplacer les différents services traitant des archives par un service

(1) Loi n° 79-18.

(2) Décret n° 79-1037, relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques.

unique. A la suite d'une réflexion administrative interne, la réforme a été mise en œuvre au début de l'année 2005, avec le décret portant création du SHD ⁽¹⁾.

Issu de la fusion de la sous-direction des archives et des bibliothèques avec les quatre services historiques des armées ainsi que le centre des archives de l'armement et du personnel civil, ce SHD dispose du statut de service à compétence nationale. A ce titre, il est doté d'une large autonomie puisqu'il gère et exploite les fonds dont il a la charge au bénéfice du ministère de la défense et des chercheurs. Il possède également une grande liberté dans la gestion de ses quelque 504 personnels.

L'entrée en vigueur de la réforme a donné naissance à deux grands centres d'archives :

— le centre de Vincennes, où sont regroupées les archives des armées et de la gendarmerie nationale, ainsi que les archives ministérielles et interministérielles ;

— le centre de Châtelleraut, dévolu aux archives de l'armement et du personnel civil.

Des antennes locales ont néanmoins été maintenues dans les principaux lieux de cantonnement d'unités (Fontainebleau, Caen, Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon).

La réforme qui a été entreprise se justifie par plusieurs raisons. En premier lieu, à l'heure de l'avènement des nouvelles technologies de l'information, il était plus que nécessaire de réorganiser la chaîne de traitement et de mise en valeur de ce patrimoine incomparable, dont les plus anciennes pièces remontent aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles. C'est ainsi que la création du SHD ouvre la voie à la numérisation des archives, qui en facilitera la gestion et la consultation. Elle a permis, en deuxième lieu, de donner un interlocuteur unique aux autres structures responsables de la promotion du patrimoine culturel du ministère, offrant ainsi de nouvelles possibilités de collaboration dans l'exploitation des fonds documentaires (en liaison avec les musées et Internet notamment). En dernier lieu, elle a débouché sur une rationalisation des moyens d'archivage à même d'apporter un service équivalent, sinon meilleur, à des coûts de fonctionnement optimisés.

En quelque sorte, la création du SHD a préfiguré l'entrée en vigueur de la LOLF en transformant les structures administratives antérieures en une administration de mission. Désormais, la gestion des archives est conçue non plus comme la conservation bureaucratique de documents confidentiels, mais plutôt comme une partie intégrante de la relation qui unit les forces armées au peuple français. Il s'agit là d'une avancée. Cependant, dans le prolongement de la réforme intervenue, on peut s'interroger sur le maintien d'une compétence de la DSN dans la gestion des archives intermédiaires des personnels militaires non officiers, à

(1) Décret n° 2005-36 du 17 janvier 2005.

travers son bureau de centralisation de ces archives (BCAM), situé à Pau. A terme, cette structure gagnerait sans doute à se voir rattachée au SHD.

b) Une enveloppe budgétaire non négligeable

En 2006, dans le cadre de l'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* », le SHD bénéficiera de crédits de fonctionnement à hauteur de 3,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit autant qu'en 2005, ainsi que d'une masse salariale de 27,8 millions d'euros (pensions et cotisations incluses), destinée à rémunérer un plafond d'emplois de 579 équivalents temps plein (contre un effectif autorisé de 497 agents pour 2005). En d'autres termes, la gestion des archives de la défense ne sera pas négligée.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les indicateurs de performance associés à cette même action budgétaire concernent principalement les archives de la défense, avec les musées. L'indicateur retenu pour le SHD est clairement tourné vers l'utilisateur, à travers notamment la facilité qu'il rencontre pour accéder aux documentations de la défense. Contrairement à une idée très répandue, le ministère de la défense poursuit une politique d'ouverture, 3,3 % seulement des demandes de dérogations faisant l'objet d'un refus. Le délai moyen de traitement est passé de 74 jours en 2004 à 80 jours en 2005, en raison de la mise en place des nouvelles structures. L'objectif est néanmoins de se rapprocher le plus rapidement possible du délai légal de 60 jours.

Le constat de la place qu'occupent, y compris du point de vue budgétaire, les archives dans la valorisation du patrimoine culturel de la défense n'est pas vraiment surprenant. Les données que renferment les fonds documentaires du ministère sont bien souvent sans égal et leur conservation ainsi que leur transmission aux générations futures justifient les efforts consentis par l'Etat.

3. Les musées

Les différents musées relevant du ministère de la défense contribuent à mettre en exergue le patrimoine de ce dernier. Leur financement devrait logiquement trouver sa place dans l'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* », mais en fait cette dernière retrace seulement les moyens des trois musées jouissant d'un statut d'établissement public, à savoir le musée de l'armée, installé dans l'hôtel national des Invalides, le musée national de la marine, créé à partir d'une collection offerte au roi Louis XV en 1748 et disposant de cinq antennes en Province, et le musée de l'air et de l'espace, situé sur l'aéroport du Bourget depuis 1975, qui retrace l'épopée aérospatiale des premières montgolifières, en 1783, à la fusée Ariane V. Les musées de la gendarmerie nationale, créé en 1946 au sein de l'école d'application de la gendarmerie à Melun, du service de santé des armées, installé autour du cloître de l'ensemble monumental du Val de Grâce, ainsi que les dix-sept musées des armées, rattachés à l'armée de terre, n'entrent donc pas dans l'épure du programme « *Promotion et*

valorisation du patrimoine culturel », ce qui constitue une nouvelle entorse à l'esprit de la LOLF.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit d'allouer près de 11,3 millions d'euros en fonctionnement et 15,3 millions d'euros en investissement aux trois musées sous tutelle du SGA. En cela, il se conforme au contrat d'objectifs et de moyens que la ministre de la défense a signé le 17 septembre 2005 avec chacun des établissements concernés, lequel fixe une programmation financière pour la période 2006-2008 en contrepartie d'une modernisation des collections et des locaux, assortie d'une plus grande ouverture aux financements privés.

**PROGRAMMATION FINANCIÈRE DES TROIS MUSÉES
DES ARMÉES SUR LES ANNÉES 2006-2008**

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2006		2007		2008	
	Titre III	Titre V	Titre III	Titre V	Titre III	Titre V
Musée de l'armée	3,17	10,80	3,17	10,50	3,17	3,70
Musée national de la marine	4,04	1,82	4,04	1,82	4,04	1,82
Musée de l'air et de l'espace	4,15	3,97	4,15	4,01	4,15	4,01
Total	11,36	16,59	11,36	16,33	11,36	9,53

Source : ministère de la défense.

Le financement des trois principaux musées de la défense (armée, marine, air et espace) est assorti d'un seul objectif de performance : l'autofinancement de ces établissements. Cet indicateur se justifie par le fait que les musées de la défense ont eux aussi des ressources propres, issues du paiement des entrées. L'intégralité de leurs dépenses ne saurait, par conséquent, être imputée au budget de l'Etat. Du moins, cette déduction s'applique-t-elle aux musées les plus renommés. En 2004, c'est le musée de l'armée qui a couvert le plus ses dépenses par des ressources propres, avec un taux d'autofinancement de 65 %. Cela s'explique dans une certaine mesure par la proximité de cet établissement avec le tombeau de Napoléon, aux Invalides. Le musée national de la marine et celui de l'air et de l'espace, quant à eux, n'ont pas démerité, en enregistrant des recettes équivalant respectivement au quart et au cinquième de leurs dépenses. Cet effort d'autofinancement doit être poursuivi, car il en va de l'efficacité et du rayonnement des établissements en question.

Il était initialement envisagé de compléter cet indicateur de performance par la mesure de la fréquentation des musées, paramètre tangible s'il en est. En 2003, on a recensé plus de 1,5 million d'entrées pour les trois principaux musées du ministère de la défense. Incontestablement, il s'agit là d'un signe clair de l'importance de la contribution de ces établissements à la valorisation de l'image des armées auprès de la population civile, même s'il ne faut pas négliger le fait qu'une partie de ces visiteurs est également constituée de touristes étrangers. Cet indicateur n'a malheureusement pas été retenu, au motif qu'il n'intègre pas suffisamment la préoccupation financière sous-jacente à la LOLF. Le rapporteur

estime au contraire que la fréquentation des établissements culturels de la défense est également un bon moyen de mesurer la pertinence et l'efficacité des dépenses consenties par l'Etat dans le programme « *Liens entre la nation et son armée* ».

4. Les autres dimensions de la mise en valeur du patrimoine culturel de la défense

La promotion du patrimoine culturel militaire ne s'arrête pas à la conservation des archives et à l'exposition d'objets dans des musées. Le ministère de la défense s'est aussi résolument tourné vers des actions plus interactives avec le grand public.

a) La participation à des événements culturels

Le ministère de la défense est un acteur à part entière des trois grandes manifestations culturelles annuelles organisées par son homologue de la culture. La dépense consacrée à cet effet, d'un modeste montant de 13 000 euros en 2005, sera reconduite en 2006.

A l'occasion de la nuit des musées, autrefois intitulée printemps des musées, les collections des établissements de la défense sont présentées gratuitement à nos concitoyens. Après un relatif effacement en 2005, le ministère a prévu de s'investir davantage sur cette manifestation en 2006.

De même, au début de chaque été, la fête de la musique offre une autre opportunité de faire découvrir la richesse du patrimoine de la défense, grâce à la grande variété des musiques des armées. A titre plus occasionnel, les formations de musiciens militaires contribuent au rayonnement de nombreux festivals, à l'instar du festival interceltique de Lorient (*via* le bagad de la marine par exemple).

Enfin, à l'automne, le ministère de la défense prend largement part au succès des journées du patrimoine, en ouvrant au public une centaine de sites, à Paris et en province. Les 17 et 18 septembre 2005, plus de 200 000 personnes ont visité ces lieux, pour certains exceptionnellement accessibles. A cette même occasion, les ministres de la défense et de la culture ont signé un protocole d'accord sur la valorisation du patrimoine architectural, chacun s'engageant à porter son effort financier annuel en la matière à 10 millions d'euros, dont la moitié pour le patrimoine situé en province.

Depuis deux ans maintenant, des rencontres « *nation-défense* », instaurées à l'initiative de la ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, constituent une sorte de réplique des journées du patrimoine à l'échelon de la défense, à ceci près que cet événement est complété par des simulations opérationnelles (parachutages, débarquement sur une plage, notamment) ainsi que par un dialogue direct entre les militaires et les citoyens. Les chiffres attestent du succès de l'opération puisque 500 000 personnes ont assisté aux manifestations organisées dans les 103 sites retenus en 2003 ; cette année, elles étaient 750 000, réparties

dans 120 villes ou sites. A titre plus anecdotique, il convient aussi de souligner que le ministère de la défense participe à la promotion de la culture littéraire par sa présence au salon du livre.

En définitive, l'ouverture du patrimoine militaire sur le monde de la culture est bien réelle. Cette culture de la défense est une composante à part entière de la culture au sens général.

b) La musique militaire

La musique militaire figure elle aussi en bonne place des vecteurs de promotion du patrimoine culturel de la défense. La diversité et le renom des formations musicales des armées (chœur de l'armée française, bagad de la marine, musique de la garde républicaine, musique de la légion étrangère, entre autres) font qu'elles sont fortement sollicitées pour participer à des festivals ou des programmations musicales.

La musique est également un moyen de faire apprécier le patrimoine architectural du ministère, grâce à l'organisation de concerts dans les monuments tels que la chapelle du Val de Grâce, celle de l'école militaire ou encore les salons du château de Vincennes. Il en va donc doublement de l'intérêt des armées et du milieu militaire en général de favoriser cette ouverture sur l'extérieur par le biais de la musique.

D'après la réponse que le ministère de la défense a adressé au rapporteur, le nombre global des musiciens militaires s'élèverait à 1 321 personnes, hors fanfares régimentaires et musique de la brigade des sapeurs pompiers de Paris. Ils se répartiraient comme suit : 273 au sein de l'armée de l'air, 197 dans la marine, 429 dans la gendarmerie et 432 dans l'armée de terre. Ces chiffres ne sont pas absolument sûrs, certaines sources internes au ministère faisant état de 1 208 musiciens militaires professionnels. Une mission du contrôle général des armées sur le sujet devrait bientôt permettre d'y voir plus clair. Quoi qu'il en soit, la rémunération de ces musiciens n'est pas imputée à l'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* », seuls les crédits destinés à l'organisation des concerts participants à la mise en valeur des sites militaires étant prévus. Comme le rapporteur a déjà eu l'occasion de le souligner, il s'agit là d'un choix contraire à la logique de la LOLF.

D. LA COMMUNICATION

1. L'implication de plusieurs structures

Le souci de communication du ministère de la défense et des armées ne date pas d'hier ; et pour cause ! En effet, diffuser des informations, confronter des arguments et répondre à la propagande de l'adversaire sont devenus des paramètres à part entière des opérations militaires depuis le début du XX^{ème} siècle.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les services de presse et cinématographiques des armées sont nés lors de la première guerre mondiale. L'unification de ces structures se fera progressivement et partiellement, en parallèle du regroupement des ministères de la guerre, de la marine et de l'air en 1945. Il reste que, depuis cette période, deux organismes sont plus particulièrement en charge de la communication du ministère de la défense : l'un, l'ECPAD, qui a fêté ses 90 ans cette année, a notamment vocation à réaliser des reportages d'actualité et à conserver les archives audiovisuelles ; l'autre, la DICoD, héritière depuis 1998 du service des informations militaires (SIM) de l'après guerre et du SIRPA central, est en charge des relations publiques (*via* des points de presse, la gestion du site Internet du ministère, l'exploitation de sondages) et de la communication interne, au besoin en exploitant les documents produits par l'ECPAD qui se trouve sous sa tutelle.

Même si la création de la DICoD ⁽¹⁾ a représenté un progrès considérable, force est de reconnaître que l'organisation de la chaîne de communication du ministère demeure aujourd'hui encore relativement complexe. Si le délégué à l'information et à la communication de la défense se voit attribuer la responsabilité de la coordination des initiatives en matière de communication, il convient de garder à l'esprit que chaque armée conserve une antenne SIRPA propre (SIRPA terre, mer et air), chargée, d'une part, de développer la communication interne et, d'autre part, de promouvoir l'image ainsi que les activités des forces. La gendarmerie nationale et la délégation générale pour l'armement possèdent, elles aussi, des organismes de ce type.

A l'heure de l'interarmisation croissante des responsabilités et au moment de l'entrée en vigueur de la LOLF, qui prévoit une action spécifique dévolue à la communication, cette situation pose problème. Si le décret de 1998 cantonne les organismes de chaque armée dans des rôles bien précis et prévoit la suprématie hiérarchique de la DICoD, y compris dans un contexte opérationnel, on est en droit de se demander si le ministère de la défense ne gagnerait pas à une rationalisation des moyens existants sous la houlette de sa délégation à la communication. S'il ne saurait être question de remettre en cause la communication interne des armées, plus que jamais nécessaire en un moment où les personnels peuvent avoir le sentiment que les spécificités de leur arme s'estompent, il n'est pas pour autant interdit de réfléchir à une amélioration du dispositif, notamment sur le plan de ses coûts.

2. Des moyens demeurant conséquents

Troisième poste de dépenses au sein du programme « *Liens entre la nation et son armée* », la communication jouit d'une enveloppe budgétaire bien supérieure (près du double) à celle de la politique de mémoire. C'est dire l'importance qui lui est accordée par le ministère de la défense. Les comparaisons sont cependant

(1) Décret n° 98-641 du 27 juillet 1998.

difficiles en raison de l'architecture du projet de loi de finances initiale retenue par le Gouvernement. Pour mémoire, l'ensemble des dépenses de communication du ministère de la défense est évalué, pour 2005, à 67,7 millions d'euros (hors dépenses de communication concernant le recrutement).

L'évolution des crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2006 par rapport au budget voté en 2005 reste relativement modeste s'agissant des crédits de paiement. L'essentiel de la variation est dû à la fluctuation des crédits de fonctionnement, dont l'enveloppe passera de près de 10,6 à environ 12 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION « COMMUNICATION »

	Loi de finances initiale pour 2005		Projet de loi de finances pour 2006		Variation 2006/2005 (en %)	
	AP	CP	AE	CP	AP/AE	CP
Dépenses de personnel	26,43	26,43	27,23	27,23	+ 3,0%	+ 3,0%
Dépenses de fonctionnement	10,59	10,59	16,03	11,98	+ 51,4%	+ 13,1%
Dépenses d'investissement	0,81	1,74	0,24	0,67	- 70,4 %	- 61,5 %
TOTAL	37,83	38,76	43,50	39,88	+ 15,0%	+ 2,9%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 : « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Les dépenses de fonctionnement augmentent afin de financer *a priori* les 11/12^{ème} du marché d'édition des revues pour l'année 2006, le solde étant apuré par les armées en début d'exercice suivant. La pratique antérieure des avances consenties aux armées par la DICOd pour les dépenses liées à l'édition et à l'expédition de leurs revues, à charge pour elles de rembourser en fin d'année, est donc révolue. L'an passé, le rapporteur, alors en charge de la présentation d'un avis budgétaire sur les crédits des services communs du ministère de la défense, avait souligné les dérives de cette procédure peu lisible⁽¹⁾ et il est heureux de constater que ses remarques ont été entendues.

Les dépenses de personnel, quant à elles, permettront à la DICOd et à l'ECPAD de recourir respectivement à 212 et 286 équivalents temps plein. De fait, en l'état actuel des choses, ce sont environ trente emplois budgétaires qui pourraient faire défaut à l'ECPAD, avec qui pourtant un contrat d'objectifs et de moyens vient juste d'être signé, le 7 juillet 2005.

(1) Voir à ce sujet l'avis n° 1867 (tome IX) de M. Jean-Claude Viollet, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur les crédits des services communs du ministère de la défense, dans le projet de loi de finances initiale pour 2005.

3. Des efforts de rationalisation budgétaire

Il serait inexact d'affirmer que le ministère de la défense ne cherche pas à réaliser des économies de gestion sur les moyens destinés à sa communication. Depuis 2001, il s'évertue, plutôt avec succès, à maîtriser les dépenses en la matière.

La DICOd, notamment, a dû procéder à des ajustements car les effectifs ont été réduits pour une économie de 2,226 millions d'euros, en rémunérations et charges sociales, et ses budgets de fonctionnement ont été diminués de 751 000 euros. Dans le même temps, les coûts d'édition et d'expédition des revues ont eux aussi baissé.

Pour la période 2004-2007, l'objectif fixé par la ministre de la défense consiste à diminuer de 5 % le coût des actions de communication du ministère. C'est ainsi que les conditions du nouveau marché d'édition et d'expédition des revues devraient permettre de réaliser une économie de 14 % par rapport à 2003, soit 814 000 euros pour une dizaine de titres. De même, la masse salariale se contractera, d'ici 2007, de 1,7 % par rapport à 2004. Enfin, des gains de productivité substantiels sont aussi escomptés de la mutualisation des achats ainsi que de la dématérialisation des supports (lettres électroniques) et des procédures (mise en ligne des dossiers de consultation). Au titre du seul exercice 2006, la DICOd et l'ECPAD devront réaliser de telles économies à hauteur de 142 000 euros.

Désormais, le Parlement pourra se prononcer en connaissance de cause sur cette politique de rationalisation des coûts, grâce notamment à l'indicateur de performance relatif au taux de couverture par des recettes extérieures des dépenses engagées pour les différents supports de communication. Ce dernier est censé s'appliquer à l'ensemble des dépenses de communication du ministère, dans le cadre du contrôle de gestion exercé par la DICOd sur les SIRPA et les autres services de communication.

Le rapporteur regrette toutefois que cet instrument d'évaluation ne soit pas complété par la mesure du point de bonnes opinions concernant le ministère de la défense (83 % selon le dernier sondage « *Les Français et la défense* », réalisé par l'institut BVA entre le 27 juin et le 4 juillet 2005), instrument qualitatif qui aurait présenté l'avantage de relier plus clairement la dépense effectuée à son objectif : le resserrement des liens entre la nation et les armées.

CONCLUSION

Indéniablement, l'entrée en vigueur de la LOLF permet d'accroître la transparence de l'effort du ministère de la défense pour valoriser l'activité des forces armées auprès de nos concitoyens. Le regroupement de crédits auparavant disséminés donne une meilleure lisibilité au Parlement. Le rapporteur ne peut que s'en réjouir.

Sur le fond, personne ne se hasarderait à contester l'utilité de dépenses destinées à promouvoir la mémoire ou le patrimoine culturel du monde combattant, à sensibiliser les jeunes aux enjeux de la défense, voire à permettre au ministère de communiquer en direction du grand public. Un examen approfondi peut néanmoins laisser apparaître, ça et là, quelques interrogations. Les choix réalisés quant au non rattachement de certaines dépenses concourant au resserrement des liens entre la nation et son armée au programme qui poursuit justement cet objectif peuvent en effet prêter à discussion.

Dans ces conditions, le rapporteur pour avis ne considère pas être en mesure de se prononcer pour une adoption de l'enveloppe pour 2006 du programme « *Liens entre la nation et son armée* ». Cependant, parce qu'il estime que ces crédits remplissent une fonction essentielle au pacte social et républicain, il ne souhaite pas émettre un avis défavorable. Il s'en remettra donc à la sagesse de la commission de la défense nationale et des forces armées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRETAIRE GENERAL POUR L'ADMINISTRATION

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Christian Piotre**, secrétaire général pour l'administration, sur **le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540)**, au cours de sa réunion du 19 octobre 2005.

Le président Guy Teissier a rappelé, en préambule, que le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, assumait des responsabilités très larges : affaires financières, définition et mise en œuvre de la politique du personnel civil et militaire, gestion du personnel civil, action sociale, affaires juridiques, politique immobilière domaniale et du logement, politique des archives et bibliothèques, actions culturelles et éducatives. Il a ajouté que, sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances, le secrétaire général pour l'administration devenait responsable, au sein de la mission « *Défense* », du programme support du ministère, le programme 212 – « *Soutien de la politique de défense* » –, et qu'il pilotait la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ».

M. Christian Piotre a souligné que le budget pour 2006 constituerait la quatrième annuité de la loi de programmation militaire et de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, mais surtout qu'il marquerait la première année de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Les engagements des lois de programmation étant globalement respectés, l'attention du SGA est surtout retenue par l'entrée en application de la LOLF. Cette loi constitue un véritable changement de paradigme dans la manière de présenter le budget de la défense et d'assurer son exécution : le regain de transparence est sensible non seulement vis-à-vis du Parlement mais aussi à l'intérieur du ministère lui-même, les états-majors et les directions étant amenés à vérifier leurs chiffres et à préciser la formulation de leurs besoins. En vertu des orientations fixées dès 2002 par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, la LOLF s'accompagnera d'une poursuite de la modernisation de l'organisation du ministère et de sa façon de travailler ; l'aménagement et la clarification des fonctions des principaux collaborateurs du ministre traduisent la volonté de se mettre en « *ordre de bataille* » pour l'avenir.

Même si une vingtaine d'indicateurs doivent encore être élaborés d'ici à 2007, l'expression des missions et des objectifs atteint un degré de clarté remarquable, grâce à des agrégats beaucoup plus pertinents. La formulation d'objectifs de performance et d'instruments de contrôle de gestion est fondamentale pour le SGA, à qui il appartient d'offrir au ministre une vision globale de l'exécution de son budget. Les gestionnaires se voient soumis à une

exigence d'efficacité et de responsabilité accrue à travers le pilotage des programmes.

Les 47 milliards d'euros du budget de la défense sont répartis entre quatre missions et neuf programmes. Les missions « *Défense* » et « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* » sont placées sous la maîtrise du ministère de la défense et du ministère délégué aux anciens combattants. Quant aux missions interministérielles « *Sécurité* » et « *Recherche et enseignement supérieur* », les aspects concernant la défense y sont clairement identifiés : il s'agit respectivement des moyens affectés à la direction générale de la gendarmerie nationale et de la contribution à la recherche duale.

Le SGA est responsable de quatre programmes : un programme de la mission « *Défense* », « *Soutien de la politique de défense* », qui représente près de 3 milliards d'euros ; trois programmes de la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* », à savoir « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* » pour 3,4 milliards d'euros, « *Liens entre la nation et son armée* » pour 300 millions d'euros et « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* » pour 200 millions d'euros.

Puis M. Christian Piotre a dégagé les priorités dégagées par ce projet de budget.

La modernisation des équipements, le maintien en condition opérationnelle ainsi que l'entretien des infrastructures et les grands projets immobiliers – avec un effort soutenu en faveur de la gendarmerie – incombent plus particulièrement au délégué général pour l'armement ou au chef d'état-major des armées.

Après les débats très difficiles de 2004, les effectifs seront réalisés conformément à la programmation, soit 432 300 personnes, 352 100 militaires et 80 200 civils, avec la création de postes dans la gendarmerie et à la DGSE. Les armées pourront ainsi remplir dans de bonnes conditions les missions qui leur sont confiées.

L'effort en faveur du personnel sera poursuivi. Les mesures au profit des militaires atteindront 67 millions d'euros, répartis entre le fonds de consolidation de la professionnalisation, pour 22,5 millions, le plan d'amélioration de la condition militaire, pour 26 millions, et le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées dans la gendarmerie, pour 18,4 millions. Le personnel civil bénéficiera de 15,5 millions de crédits destinés à accompagner la réforme des statuts et la fusion des corps, afin de donner des perspectives à cette catégorie de personnels. La progression de 3,5 % des crédits de l'action sociale, pour un total de 98 millions d'euros, sera consacrée à l'environnement familial, aux crèches, mais aussi à l'indemnisation des accidents du travail et l'accroissement du parc de logements familiaux.

En réponse à une interrogation du **président Guy Teissier** à propos des crèches, **M. Christian Piotre** a indiqué que le ministère de la défense construirait des crèches dont il serait propriétaire mais qu'il effectuerait également des réservations par conventions dans d'autres structures, en fonction de la situation de chaque garnison.

La poursuite du préfinancement du surcoût des opérations extérieures, doté de 250 millions d'euros, devrait mettre un terme à une mécanique redoutable : le financement de ces opérations, assuré par les états-majors, hypothéquait le fonctionnement quotidien des unités à partir du milieu d'année ; une partie des crédits d'investissements était gelée pour gager le décret d'avance de l'automne. La restitution de ce gage en loi de finances rectificative intervenait trop tardivement pour engager les dépenses, ce qui alimentait les reports sur l'exercice suivant.

Le budget de la défense contribue aussi à quatre priorités gouvernementales.

Dans le domaine de l'emploi, le ministère de la défense soutient l'initiative « *Défense deuxième chance* », à travers le rôle d'identification des jeunes que joue la direction du service national lors de la JAPD, la mise à disposition d'emprises foncières et le recrutement de cadres militaires ayant achevé leur carrière ou leur contrat. Il a signé 600 contrats d'apprentissage, avec l'objectif de conclure 1 000 contrats d'avenir courant 2006 et entend jouer un rôle actif dans le parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État pour les juniors et les seniors. Cet effort n'intervient bien évidemment qu'en complément de son action habituelle en matière de recrutements et de reconversions.

S'agissant du logement, le ministère a identifié quarante-deux emprises qui seront cédées à des opérateurs pour la construction de 5 000 à 6 000 logements et il recherche des emprises supplémentaires. Pour le développement des territoires, le ministère est partie prenante dans certains pôles de compétitivité. Enfin, il participera au respect des engagements pris dans le cadre des contrats d'entreprises de DCN et de Giat Industries.

M. Christian Piotre a ensuite mis en évidence les enjeux du projet de loi de finances pour le SGA.

Le premier concerne la mise en œuvre de la LOLF. Historiquement, le secrétaire général pour l'administration était avant tout chargé de coordonner les grandes directions fonctionnelles du ministère. Depuis 1999, le SGA est placé à la tête d'une administration qui comporte plus de 11 000 agents aujourd'hui. En 2006, il doit apprendre un troisième métier : celui de responsable de programmes. Mais il devient aussi l'accompagnateur de la mise en œuvre de la LOLF pour tout le ministère, notamment à travers la direction des affaires financières et la direction de la fonction militaire et du personnel civil. Enfin, il est investi du rôle

de coordinateur interprogrammes dans certains secteurs tels que l'immobilier ou les ressources humaines. Le SGA est donc un acteur important de la cohérence ministérielle et devra éviter que ne se créent de nouveaux types de cloisonnement qui se substitueraient à ceux mis à bas par la LOLF.

Le second enjeu est la poursuite de la modernisation du ministère. Dans les années 1990, le SGA était le moteur de la mutualisation des moyens et de l'interarmisation. Ce n'est plus le cas aujourd'hui car les esprits ont évolué. La réforme intervenue cette année qui instaure l'autorité du chef d'état-major des armées sur ceux qui étaient jusqu'à présent ses pairs relancera la dynamique interarmées, d'autant que l'engagement opérationnel croissant a fait prendre conscience à chacun des enjeux de l'« *interarmisation* ».

La déconcentration de la gestion des personnels civils doit être menée à pas comptés, en concertation avec les états-majors et les organisations syndicales, afin de déterminer les actes qui pourraient utilement être confiés aux responsables de programme, voire aux responsables de budget opérationnel ou aux employeurs au sens strict. S'agissant des personnels militaires, les décrets d'application du statut général entrent dans leur dernière phase d'élaboration et un chantier sensible s'ouvre, celui des statuts particuliers, avec deux grands objectifs : contribuer à la réforme de l'État en ramenant le nombre de statuts de 105 à une cinquantaine ; moderniser la gestion des ressources militaires en introduisant les notions de « *filiales* » et de « *métiers* », qui auront une incidence sur les carrières et les rémunérations. Les grands principes de cette réforme seront fixés avant la fin 2005 et elle devrait aboutir courant 2006.

Les réformes d'organisation en cours seront confortées. Celle du service historique de la défense est bien avancée. Pour le service d'infrastructure de la défense, il reste beaucoup à faire : la direction centrale a été mise sur pied mais ses trois réseaux – travaux maritimes, services locaux d'infrastructure de l'armée de l'air et services du génie – doivent encore lui être rattachés pour fonctionner harmonieusement. Quant à l'intégration de la fonction informatique, elle se concrétise par la création d'une direction générale des systèmes d'information et de communication, chargée de fixer des orientations en matière technologique, commerciale et de sécurité. Trois autorités seront chargées de la cohérence des systèmes d'information entre les réseaux : le secrétaire général pour l'administration sera responsable de la compatibilité entre systèmes d'information administratifs et de gestion, le chef d'état-major des armées des systèmes d'information opérationnels et le délégué général pour l'armement des systèmes à vocation scientifique et technique.

D'autres chantiers de modernisation restent ouverts. En effet, le ministère de la défense, contrairement à d'autres départements ministériels, prolonge la démarche de stratégie ministérielle de réforme, considérant que cette procédure aide à fixer des objectifs de rationalisation – externalisations ou partenariats – et à en cerner les conséquences. C'est d'autant plus utile avec la LOLF que les responsables des budgets opérationnels de programme ont besoin d'un outil

d'analyse, de réflexion et de programmation pour dégager des économies et opérer des choix d'allocation de ressources. La fongibilité asymétrique ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la LOLF : l'optimisation de l'allocation de ressources s'effectue aussi au sein des crédits de fonctionnement.

Le SGA se coordonne avec les autres ministères pour mettre en œuvre les politiques interministérielles. À cet effet, des protocoles ont été signés avec le ministère de l'écologie et du développement durable ainsi qu'avec celui de la culture et de la communication. En 2006, un nouveau protocole devrait être conclu avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Christian Piotre a rappelé qu'après la professionnalisation, le ministère avait pu avoir la tentation de décréter une pause dans les réformes. Mais l'effort en faveur de la défense l'a conduit à aller de l'avant. La modernisation s'accompagnera d'une attention particulière envers les personnels civils et militaires. Les directeurs, les chefs d'état-major et les responsables de programme doivent se mobiliser pour expliquer et accompagner les réformes. En outre, un effort particulier doit être consenti en faveur de la formation des personnels civils, qui accuse un décalage frappant avec celle des personnels militaires.

Le président Guy Teissier a posé trois questions à M. Christian Piotre :

– Les quarante-deux terrains destinés à des programmes immobiliers seront-ils lotis au profit de la gendarmerie et des armées, ou bien à des fins civiles, le ministère de la défense pouvant ainsi démontrer qu'il peut se mettre en question et réaliser des économies ?

– Où en est le mouvement d'externalisation, notamment des logements de la gendarmerie, dont il a beaucoup été question ces dernières années ?

– Des modes de financement innovants ont pu être évoqués pour les frégates multimissions ou pour les avions ravitailleurs. L'armée de l'air a commandé les deux avions à très long rayon d'action qui lui faisaient défaut, et ceux-ci seront non pas achetés mais loués. Les modes de financement innovants sont-ils adaptés à la défense, notamment pour des volumes de matériels importants ?

M. Christian Piotre a apporté les réponses suivantes.

– Le ministère de la défense a pour ambition de contribuer à l'action gouvernementale en faveur du logement. Sept ou huit des quarante-deux emprises identifiées font déjà l'objet d'un dialogue avec des opérateurs immobiliers privés. Toutefois, le ministère ne s'interdit pas de réserver au profit de ses personnels les logements dont il aurait besoin.

– Une grande partie des logements de la gendarmerie et des logements domaniaux sont gérés par l'ex-Société nationale immobilière, devenue filiale de la

Caisse des dépôts et consignations. Le ministère ne dispose pas encore de données chiffrées permettant de valider, sur le plan économique, l'hypothèse de l'externalisation. Le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances sont en train d'accomplir un travail analytique pour combler cette lacune en retraçant l'ensemble des coûts. Si les externalisations s'avèrent pertinentes, il restera à déterminer si la mise en concurrence est absolument nécessaire et, si ce n'est pas le cas, à juger de l'opportunité d'appliquer cette procédure ou au contraire d'accélérer les choses. Pour ce qui est des logements domaniaux hors gendarmerie, la mise en compétition garantira l'amélioration des prestations : le ministère se fait assister par un cabinet pour rédiger le cahier des charges et la consultation sera lancée officiellement au plus tard début 2006.

– Avec un peu de recul, il semble que le fait d'avoir testé les financements innovants dans le cadre d'un programme lourd de frégates à usage militaire n'ait pas été une très bonne idée. Toutefois, le travail considérable accompli avec les opérateurs financiers a fait énormément progresser la connaissance de la problématique sur le plan économique et financier : il est dorénavant clair que de tels montages ne sont valables que s'il existe un tiers utilisateur autre que l'État ; sinon, l'acquisition patrimoniale sera toujours préférable. Deux projets phares sont actuellement à l'étude – les avions ravitailleurs et le satellite de communication Syracuse III. Les perspectives de coopération européenne doivent être prises en compte dans les réflexions.

M. Jérôme Rivière s'est étonné que la rénovation des Puma, pour laquelle le Parlement, en 2004, avait voté 400 millions d'euros de crédits, soit abandonnée, et que même celle des Cougar semble reportée à 2007, alors que ces mesures ont longtemps été présentées comme essentielles. À la lumière de cet exemple, il a souhaité que l'application de la LOLF soit l'occasion d'une meilleure information non seulement des personnels civils et militaires mais aussi des parlementaires.

Il a demandé s'il était envisageable de moduler le coût acquitté par les entreprises pour accéder aux dossiers d'appels d'offres sur l'Internet, en fonction de leur degré d'implication dans les réserves, et, plus généralement, où en étaient les relations avec les entreprises à propos des mises à disposition de réservistes.

M. Christian Piotre a affirmé que la présentation du budget de la défense en budgets opérationnels de programme (BOP) atteignait un degré de précision sans commune mesure avec le système précédent, et que cela modifierait sans doute l'attitude du Gouvernement vis-à-vis des demandes budgétaires.

Puis il a noté que les réserves étaient dotées de 15 millions d'euros et que les armées avaient pour préoccupation permanente de faire des entreprises des partenaires du développement des réserves. Des relations conventionnelles sans enjeu financier sont entretenues avec les grands groupes – une quinzaine de conventions ont ainsi été signées – et le projet de loi sur les réserves a pour ambition d'apporter des réponses plus concrètes, en particulier sur le terrain de l'incitation fiscale. En parallèle, le ministère de la défense dialogue en

permanence avec les entreprises sur les questions économiques et commerciales, par exemple à propos des perspectives en matière d'externalisation, en liant ce sujet à celui des réserves. Il a douté que la mesure proposée concernant les procédures Internet aboutisse, car elle pourrait être considérée comme une rupture d'égalité dans les procédures de mise en concurrence.

M. Jean-Michel Boucheron a déploré que la défense n'ait pas saisi l'occasion de la LOLF pour créer des programmes correspondant aux missions de dissuasion, de projection et de protection. Puis il s'est inquiété de la remarque de M. Christian Piotre selon laquelle les cloisonnements et blocages traditionnels risquaient de faire place à de nouveaux phénomènes comparables.

M. Christian Piotre a estimé que la LOLF ne créait pas d'emblée de nouveaux cloisonnements, mais qu'il s'agissait d'un risque et que l'enjeu consistait précisément à mettre en place des procédures et à identifier des lieux de décision empêchant que ne se développent ces tendances. De nouvelles procédures répondent parfaitement à cette préoccupation, comme le Conseil des systèmes de forces, lieu où le chef d'état-major des armées exerce son autorité sur l'expression des besoins capacitaires.

Des coordinations de ce type devront être mises en place dans tous les domaines, en particulier les ressources humaines, les personnels d'un même corps étant répartis entre programmes. Les besoins de mise en cohérence doivent être cartographiés afin qu'à chaque grande politique, correspondent des procédures, des lieux d'arbitrage et de préparation des décisions du ministre.

M. Charles Cova a regretté l'absence de rattrapage de la retraite du combattant dans le budget 2006, alors que le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mekachera, n'a cessé, depuis trois ans, de promettre cette mesure et que les députés sont régulièrement interrogés sur ce thème.

M. Christian Piotre a assuré que le ministre délégué aux anciens combattants y travaillait et a précisé que deux points d'augmentation de la retraite du combattant, en année pleine, représenteraient une charge supplémentaire de 37 millions d'euros pour le budget de l'État.

M. René Galy-Dejean a émis le souhait que les gains liés à l'externalisation des logements domaniaux, qui doit être lancée en 2006, trouvent une concrétisation dès le projet de loi de finances pour 2007.

Considérant que la fongibilité des crédits pourra être utilisée par les parlementaires, à travers des amendements, mais aussi par les gouverneurs de crédits, les objectifs et les performances n'étant pas encore complètement déterminés, il a demandé qui sera juge de la fongibilité et quels moyens seront déployés pour éviter les dérapages.

M. Christian Piotre a observé que le Parlement pourrait être amené à modifier l'affectation des ressources en fonction des objectifs et des performances

mais qu'il serait délicat de priver brutalement une fonction de ses moyens sans avoir pris l'exacte mesure de cette décision et adapté en conséquence les critères d'objectifs et de performance.

M. Joël Hart a salué l'excellence du premier établissement public d'insertion de la défense (EPID), situé à Montry, mais a regretté que ne soient pas connues avec plus de précision les futures implantations. Les collectivités locales volontaires et leurs populations attendent des informations avec impatience, surtout lorsque l'installation d'un établissement est ressentie comme une mesure de compensation à la suite de la dissolution d'une unité – c'est le cas à Doullens, dans la Somme, où était implantée une base de radars.

M. Yves Fromion s'est enquis du coût que représentera l'opération « *Défense deuxième chance* » pour le ministère de la défense lorsqu'elle aura atteint sa vitesse de croisière, et a suggéré de s'appuyer sur ce dispositif pour opposer un argument aux anciens combattants qui demandent toujours plus d'argent : la défense fait le choix d'aider une partie de la jeunesse en déshérence.

M. Christian Piotre s'est engagé à communiquer à la commission la liste des emprises identifiées – parmi lesquelles figure celle de Doullens. Il a indiqué qu'une soixantaine d'entre elles seraient sélectionnées de manière certaine à l'horizon 2007-2008 et que, outre l'établissement de Montry, deux autres seraient inaugurés avant la fin de l'année, à Velet, en Bourgogne, et à Montlhéry, en Île-de-France.

Le ministère, en 2005, a débloqué 3 millions d'euros pour contribuer à l'amorçage du projet, la dotation en capital de l'établissement étant naturellement assumée par Bercy. Quand la cible de 20 000 jeunes sera atteinte, le total des rémunérations qui leur seront versées annuellement atteindra 400 millions d'euros, financés sur le « *plan Borloo* ». Les coûts de fonctionnement et d'investissement des EPID seront importants mais le recours à la formule de l'établissement public permettra de faire participer les collectivités territoriales et les entreprises qui seront associées à la formation avec l'espoir d'un retour commercial.

Le président Guy Teissier a approuvé le dispositif, qui associera les grands groupes économiques et offrira aux officiers et sous-officiers la possibilité de signer un contrat à part entière à l'issue de leur carrière pour continuer à exercer une activité dans laquelle ils excellent. Il a cependant observé que cette opération, quoique présentée comme essentiellement militaire, ne l'était que par l'encadrement du quotidien, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement étant le principal financeur.

M. Christian Piotre a mis en avant l'effort de soutien du ministère de la défense, à travers la mobilisation de la direction du service national, chargée d'identifier et de recruter les jeunes en leur proposant des solutions adaptées, ainsi que l'importance de la formation des personnels et le retour d'expérience qu'il conviendra d'effectuer dans les premiers centres.

II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Viollet**, les crédits du programme « *Liens entre la nation et son armée* » pour 2006, lors de sa réunion du mercredi 26 octobre 2005.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, la commission a examiné un amendement du président Guy Teissier ayant pour objet de revaloriser d'un point la retraite des anciens combattants.

Le président Guy Teissier a rappelé qu'il existait depuis plusieurs années une demande forte et pressante du monde combattant en vue de cette revalorisation. L'amendement soumis au vote de la commission vise à supprimer, au sein de la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* », 18 millions d'euros sur le programme « *Liens entre la nation et son armée* » pour affecter cette somme au programme « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* » : 14 millions d'euros seraient prélevés sur les dépenses de personnel des actions « *Communication* » et « *Journée d'appel et de préparation à la défense* », les 4 millions restants étant ponctionnés sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'action « *Communication* ».

M. Jean-Claude Viollet, rapporteur pour avis, a souligné que la revalorisation des retraites des anciens combattants était une préoccupation partagée sur tous les bancs de la commission et, au-delà, sur tous ceux de l'Assemblée nationale. Pour autant, il a attiré l'attention sur les conséquences de la réduction des crédits affectés aux liens entre la nation et son armée. On ne peut reconnaître l'intérêt des journées nation-défense ou de la journée d'appel et de préparation à la défense ni se féliciter de l'amélioration constante de l'image des armées auprès de nos concitoyens, d'un côté, et oublier qu'il s'agit du résultat d'une action de communication gérée par la DICoD, sous l'impulsion de la ministre de la défense, de l'autre.

Il est certes regrettable que le Gouvernement n'accorde pas davantage d'attention au monde combattant. Mais amputer de 18 millions d'euros les crédits destinés aux liens entre la nation et son armée pour augmenter d'un point la pension des anciens combattants revient à considérer le budget de communication de la défense comme une variable d'ajustement. La direction du service national a besoin de tous les moyens inscrits à l'action « *Journée d'appel et de préparation à la défense* » pour continuer à travailler sur le recensement et sur les modalités d'une éventuelle mobilisation générale, qui reste la finalité ultime du processus.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur a indiqué qu'il s'en remettrait à la sagesse de la commission sur le vote de l'amendement présenté par le président Guy Teissier.

Observant que l'expression « *variable d'ajustement* » a été employée durant des années lorsque le budget de la défense dans son ensemble était utilisé pour combler les besoins d'autres ministères, **M. René Galy-Dejean** a estimé que de tels termes étaient inappropriés pour qualifier les sommes en cause dans l'amendement soumis au vote de la commission. Ce dernier permet aux parlementaires d'user de la liberté nouvelle, offerte par la LOLF, qui est de modifier la répartition des crédits au sein d'une même mission. Il convient de ne pas laisser échapper cette opportunité. L'ensemble de la représentation nationale a pris des engagements à l'égard des anciens combattants. Ce premier geste serait le bienvenu. Les anciens combattants font partie intégrante du lien entre la nation et son armée. Être attentif à leurs soucis revient aussi à renforcer ce lien.

Déclarant qu'il se rallierait à l'amendement du président, M. Galy-Dejean a souhaité connaître l'origine des quatre millions d'euros qui ne seront pas prélevés sur les dépenses de personnel du programme « *Liens entre la nation et son armée* ».

Le président Guy Teissier a précisé que cette somme serait répartie entre les crédits de fonctionnement, hors rémunérations et charges sociales, d'équipement et d'intervention inscrits à l'action « *Communication* ».

M. Jérôme Rivière a lui aussi observé que l'expression « *variable d'ajustement* » s'appliquait jusqu'à présent au ministère de la défense lorsque ses crédits étaient réaffectés sur d'autres départements ministériels. Il s'est déclaré favorable au transfert de crédits de l'action « *Journée d'appel et de préparation à la défense* » vers l'action « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* », soulignant qu'un tel amendement remplaçait les parlementaires au cœur de leur mandat.

Tout en reconnaissant l'importance de l'action de communication menée par le ministère de la défense, **le président Guy Teissier** a rappelé que le monde combattant était composé de personnes modestes confrontées à la hausse du coût de la vie. La LOLF offre au Parlement l'opportunité de rompre avec un immobilisme qui n'a que trop duré. Peut-être le vote de cet amendement amènerait-il le Gouvernement à prendre des initiatives en séance publique ?

M. Jean Michel s'est félicité de la possibilité accordée par la LOLF aux parlementaires d'exercer plus largement leur pouvoir d'amendement sur les projets de loi de finances. Soulignant la faiblesse de la hausse proposée par l'amendement –seulement 36 euros par an pour chaque ancien combattant–, il s'est demandé s'il ne convenait pas, au lieu de proposer une augmentation d'un point, en année pleine, de voter une hausse de deux points sur seulement six mois, à partir du 1^{er} juillet 2006, de manière à ce que cette évolution soit pérennisée en 2007.

Après avoir admis qu'une hausse de deux points serait certainement préférable, **le président Guy Teissier** a fait valoir qu'elle coûterait deux fois plus

cher et amputerait de façon trop importante les crédits de communication. Il a estimé plus sage de s'en tenir, pour l'instant, à une hausse d'un seul point et de réexaminer la situation dans un an.

M. René Galy-Dejean a souhaité que cette première démarche des parlementaires de la commission ne soit pas altérée par des considérations démagogiques. Si la responsabilité budgétaire pesait auparavant exclusivement sur le Gouvernement, elle est désormais partagée avec le Parlement. C'est pourquoi il convient d'être raisonnable et responsable.

M. Jean-Claude Viollet s'est étonné que le prélèvement de crédits envisagé s'effectue sur les moyens de la DICO D plutôt que sur ceux des SIRPA. Certes, les crédits affectés aux SIRPA ne sont pas intégrés à la mission, mais ils ne sauraient être exonérés de tout effort. Un amendement sur les crédits des SIRPA au sein du programme « *Préparation et emploi des forces* » permettrait d'ailleurs de rendre plus équitable le poids de la revalorisation des pensions des anciens combattants. L'an passé, il avait été obtenu que la DICO D ne fasse plus l'avance des frais d'impression des revues des armées. Aujourd'hui, elle se trouve sanctionnée malgré ses efforts de productivité.

Il convient, en outre, d'être exemplaire à l'égard des crédits consacrés à la direction du service national. Le rapporteur s'est refusé à pallier les carences de l'Etat depuis trois ans en ponctionnant les moyens de communication du ministère de la défense. Il eût été souhaitable de disposer de plus de temps pour mesurer exactement l'incidence de l'amendement proposé.

Le président Guy Teissier a rappelé que ses marges de manœuvre étaient réduites du fait des règles de la LOLF. Les amendements de transferts de crédits se font au sein d'une même mission et, en l'espèce, les crédits des SIRPA sont rattachés à la mission Défense.

M. Jérôme Rivière a jugé que l'amendement constituait un signe fort permettant de montrer que le Parlement respecte la parole donnée en matière d'augmentation de la retraite mutualiste du combattant. La proposition de M. Jean Michel en termes de calendrier est astucieuse ; toutefois, il n'appartient pas au Parlement de fixer la date de revalorisation des retraites.

La commission a alors *adopté* l'amendement présenté par le président Guy Teissier.

La commission a ensuite donné *un avis favorable* au programme « *Liens entre la nation et son armée* » ainsi modifié et émis *un avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* ».

Amendement adopté par la commission

Article 52

**Amendement n° II-52, présenté par M. Jean-Claude Viollet,
rapporteur au nom de la commission de la défense nationale et des forces
armées, saisie pour avis, et M. Guy Teissier**

État B

Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Liens entre la nation et son armée <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		18 000 000 14 000 000
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	18 000 000	
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale		
TOTAUX	18 000 000	18 000 000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

La revalorisation des pensions des anciens combattants à hauteur de 1 point, soit 3 euros mensuels en moyenne, représente un coût global d'environ 18 millions d'euros.

Le présent amendement propose la suppression de 18 millions d'euros sur le programme « *Liens entre la nation et son armée* », ce montant étant réparti comme suit : 14 millions d'euros sur les dépenses de personnel des actions

« *Communication* » (à hauteur de 4 millions d'euros) et « *Journée d'appel à la préparation à la défense* » (à hauteur de 10 millions d'euros), car 20 % des moyens dévolus à la direction du service national ne servent pas directement à l'organisation de la JAPD ; 4 millions d'euros sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'action « *Communication* ». En réaffectant ces 18 millions d'euros sur le programme « *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* » de la mission, le présent amendement vise ainsi à revaloriser d'un point, en année pleine, la pension des anciens combattants.

Au final, l'action « *Communication* » bénéficiera de montants de crédits de paiement à hauteur de 23 229 609 euros au titre II et 8 653 074 euros sur les autres titres, tandis que l'action « *JAPD* » obtiendra, elle, 123 477 014 euros au titre II.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

— M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, le 27 septembre 2005 ;

— M. Jean-Paul Bodin, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, le 27 septembre 2005 ;

— M. le général Jacques Pâris de la Bollardière, directeur du service national, en compagnie du commissaire colonel Marc Scire, sous-directeur des affaires financières et du soutien, et du colonel Thierry Wawrzyniak, sous-directeur de la réglementation et de la gestion du service national, le 28 septembre 2005 ;

— M. Jean-François Bureau, délégué à l'information et à la communication de la défense, en compagnie du général Philippe Ellenbogen, délégué adjoint, le 4 octobre 2005 ;

— M. le général Didier Tauzin, directeur général adjoint de l'établissement public d'insertion de la défense, le 25 octobre 2005.

N° 2572 – Avis par M. Jean-Claude Viollet présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi de finances pour 2006 (N° 2540) - tome I - anciens combattants, mémoire et liens avec la nation - liens entre la nation et son armée