

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 III

DÉFENSE

PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

PAR M. ANTOINE CARRÉ,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPERATIONS	7
I. — LE COMMANDEMENT INTERARMEES ET INTERALLIES	11
A. LE PLAN EUROPEEN	11
B. LES ACTIONS DEVELOPPEES SOUS L'EGIDE DE L'OTAN	13
II. — LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU COMMANDEMENT	15
DEUXIEME PARTIE : LA LOGISTIQUE INTERARMEES	17
I. — LE SERVICE DE SANTE DES ARMEES	17
A. UN SOUS-EFFECTIF PERSISTANT	18
1. Un déficit constant en médecins d'active	18
2. Bien qu'atténué, le déficit demeure pour le personnel civil	20
B. UN SERVICE DONT L'ACTIVITE NE PEUT ETRE MECONNUE	22
1. Une forte participation aux opérations extérieures	22
2. Une participation importante au service public de la santé	23
II. — LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMEES	26
A. UN BUDGET QUI CONNAIT UNE EVOLUTION SATISFAISANTE	26
1. Des dépenses ordinaires maîtrisées	27
2. La mission phare du SEA : l'approvisionnement et la gestion des stocks	29
3. La question du démantèlement et de la dépollution des sites	31
CONCLUSION	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35

INTRODUCTION

L'examen du projet de loi de finances pour 2006 est, à bien des égards, placé sous le signe de la novation. Cette réalité se vérifie particulièrement dans le cadre du présent rapport qui porte sur des éléments d'un programme particulièrement frappé au sceau des caractéristiques de la LOLF.

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » est placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA). De par son contenu, il occupe une position centrale, représentant près de la moitié des crédits et près des deux tiers des ressources humaines du ministère de la défense. Il consacre le rôle central du CEMA tel qu'il lui est désormais dévolu par les dispositions du décret du 21 mai 2005.

Au sein de ce programme, le présent rapport pour avis, intitulé « Préparation et emploi des forces » n'examinera pas les crédits attribués à chaque armée. Fidèle à ses traditions, la commission de la défense nationale et des forces armées a choisi de maintenir un rapport pour avis pour chacune d'entre elle. Cet exercice revêt un aspect particulier puisque, dans le cadre de la réforme budgétaire, c'est sur le fondement de la loi de règlement que doit s'apprécier la réalisation des objectifs fixés. En l'absence, pour cette première fois, de ce document, de nombreuses comparaisons deviennent mal aisées lorsqu'elles ne sont pas, purement et simplement, devenues sans objet. Cette difficulté trouve encore son origine dans la logique même de la LOLF qui procède à une inversion des valeurs en passant d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et, partant, de résultats.

A titre d'exemple, il peut être rappelé que, désormais, la gestion des personnels, civils comme militaires, ainsi que de leurs pensions, relève de la responsabilité de chaque état-major. Par ailleurs, le programme 146 « Equipement des forces » est placé sous la responsabilité d'un des trois piliers du tripode désormais situé à la tête de la chaîne du commandement : le délégué général pour l'armement (DGA). Ainsi, les chefs d'état-major de chaque armée ne sont plus gouverneurs des crédits de leurs équipements ; il leur est demandé de donner un avis sur ces crédits en fonction des moyens qu'ils jugent nécessaires pour la réalisation de chacun des budgets opérationnels de programme (BOP) dont ils ont la charge.

C'est dans ce contexte de « LOLF année zéro » que le présent rapport pour avis examinera les crédits dévolus à l'action « Planification des moyens et conduite des actions », puis les crédits dévolus aux surcoûts liés aux opérations extérieures et enfin, les crédits consacrés à l'action « Soutien interarmées » qui concerne le service de santé des armées et le service des essences des armées.

L'article 49 de la loi organique du 1er 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.

PREMIERE PARTIE :

LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPERATIONS

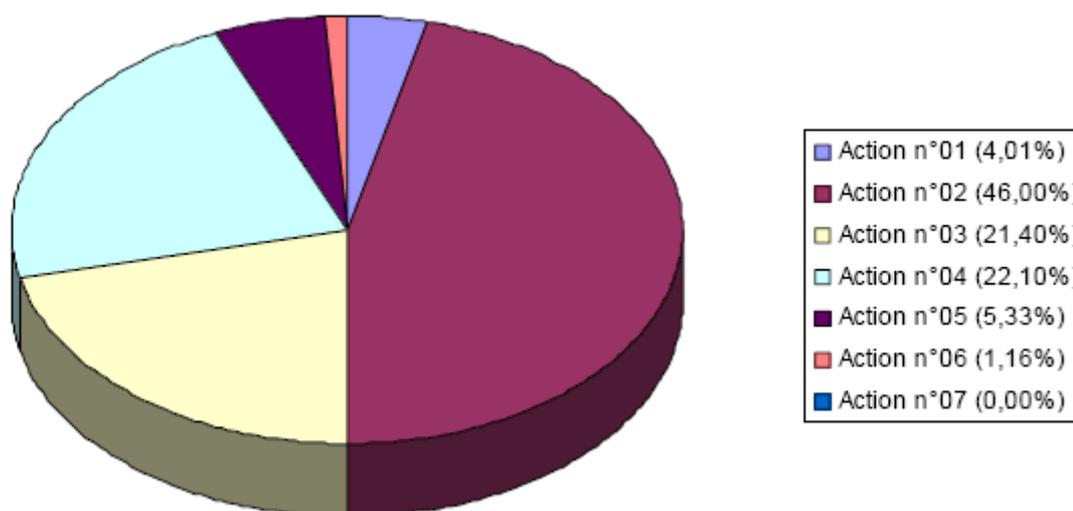
Le programme « Préparation et emploi des forces » occupe une place centrale au sein de l'activité du ministère de la défense. Il représente près de la moitié des crédits et plus des deux tiers des ressources humaines de l'ensemble. Ce programme, qui porte le n° 178, est piloté par le chef d'état-major des armées.

Il se décompose entre les sept actions suivantes :

- 1 Planification des moyens et conduite des opérations
- 2 Préparation des forces terrestres
- 3 Préparation des forces navales
- 4 Préparation des forces aériennes
- 5 Logistique interarmées
- 6 Surcoûts liés aux opérations extérieures
- 7 Surcoûts liés aux opérations intérieures

L'ensemble du programme bénéficie d'une dotation de 20 900 millions d'euros (soit 44,9 % des crédits de paiement de la mission défense), répartis comme suit :

REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDEES POUR 2006



Pour l'examen du projet de loi de finances pour 2006, la commission de la défense a procédé à un découpage de ce programme en quatre rapports pour avis :

- Préparation et emploi des forces,
- Forces terrestres,
- Marine,
- Air.

Le présent avis porte sur les crédits destinés aux actions n° 1 (Planification des moyens et conduite des opérations) ; n° 5 (Logistique interarmées) ; n° 6 (Surcoûts liés aux opérations extérieures) et n° 7 (Surcoûts liés aux opérations intérieures).

PRESENTATION PAR ACTION ET PAR TITRE DES CREDITS VOTES POUR 2005 (LFI)

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2005
01 Planification des moyens et conduite des opérations	375.851.943	17.123.010	37.648.111		430.623.064
02 Préparation des forces terrestres	7.839.008.824	1.702.984.129	121.286.605	448.100	9.663.727.658
03 Préparation des forces navales	2.878.693.533	1.898.681.245	178.939.254	2.483.000	4.958.797.032
04 Préparation des forces aériennes	3.383.819.636	1.527.983.749	88.990.244		5.000.793.629
05 Logistique interarmées	1.229.575.192	339.815.333	51.333.611		1.620.724.136
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	100.000.000				100.000.000
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures					
Totaux	15.806.949.128	5.486.587.466	478.197.825	2.931.100	21.774.665.519

Source : ministère de la défense

CREDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2005
01 Planification des moyens et conduite des opérations	375.851.943	19.263.010	36.148.111		431.263.064
02 Préparation des forces terrestres	7.839.008.824	1.543.055.129	200.502.605	448.100	9.583.014.658
03 Préparation des forces navales	2.878.693.533	1.444.262.245	174.816.254	2.482.000	4.500.254.032
04 Préparation des forces aériennes	3.383.819.636	1.504.204.749	80.075.244		4.968.099.629
05 Logistique interarmées	1.229.575.192	302.155.333	52.773.611		1.584.504.136
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	100.000.000				100.000.000
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures					
Totaux	15.806.949.128	4.812.940.466	544.315.825	2.930.100	21.167.135.519

Source : ministère de la défense

PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Planification des moyens et conduite des opérations	865.551.577	855.953.191
02 Préparation des forces terrestres	9.939.377.974	9.292.188.830
03 Préparation des forces navales	4.623.909.761	4.448.563.319
04 Préparation des forces aériennes	4.774.889.184	4.908.463.238
05 Logistique interarmées	1.152.149.587	1.144.890.385
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	250.000.000	250.000.000
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures	0	0
Totaux	21.605.878.083	20.900.058.963

Source : ministère de la défense

Ainsi, pour la quatrième année consécutive, les critères de la loi de programmation militaire sont respectés.

Les actions n^{os} 6 et 7 du programme 178 concernent les crédits dévolus aux surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et aux surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT).

L'intégration, dès le projet de la loi de finances pour 2005, d'une provision de 100 millions d'euros pour financer les opérations extérieures a constitué une avancée considérable.

Alors que près de 11 000 hommes sont déployés sur des théâtres extérieurs, les dépenses supplémentaires occasionnées par ces opérations devraient atteindre environ 550 millions d'euros. Elles seront entièrement financées par le décret d'avance publié à la fin du mois de septembre. Pour 2006, le projet de loi de finances initiale inscrit 250 millions d'euros à ce titre, ce qui constitue un progrès indéniable. Pour l'exercice 2006, le financement d'environ la moitié des opérations extérieures sera ainsi assuré dès le projet de loi de finances initiale. Le Président de la République a d'ailleurs exprimé le souhait que, d'ici le terme de la loi de programmation militaire, la quasi-intégralité de ces surcoûts soit financé de cette façon.

Il convient de saluer ce nouveau pas, d'une part parce qu'il permet de réduire les difficultés de trésorerie que connaissaient les armées, particulièrement l'armée de terre, du fait des opérations extérieures mais encore parce qu'il permet d'éviter des reports de crédits sur l'année suivante. En effet, le financement des opérations extérieures en fin d'année, dans le cadre de la loi de finances rectificative, se traduit par l'ouverture tardive de crédits, qui ne peuvent être consommés l'année de leur inscription.

Pour ce qui concerne le financement des surcoûts liés aux opérations intérieures, aucun crédit n'est demandé à ce titre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006.

Pour l'action « Planification des moyens et conduite des opérations », le montant des crédits de paiement (CP) pour l'exercice 2005 (en LFI) s'élevait à 431 363 064 euros. Pour l'exercice 2006, ils s'élèvent à 855 953 191 millions d'euros. Comme l'observe le ministère de la défense : « *les changements de périmètres entre 2005 et 2006 rendent les comparaisons de dotation initiales de ces deux années très peu pertinentes* ». Cependant, ce quasi-doublement des crédits de paiement attachés à cette action s'explique par l'augmentation des missions désormais dévolues au CEMA ainsi que la réorganisation de certains services du ministère.

Le dessein de cette action est de planifier les moyens concourant à l'emploi des forces et de conduire les opérations militaires. Pour cela, la France doit conserver son autonomie de décision et d'action en disposant de capacités propres d'appréciation de situation, de commandement et de conduite des opérations, tant à l'extérieur de ses frontières que directement sur le territoire national.

Elle se décompose en six sous-actions :

- définition du cadre d'emploi (coordination et pilotage des actions amont participant à l'emploi des forces dans un cadre interarmées ou international) ;

- renseignement d'intérêt militaire (contribution aux travaux de planification opérationnelle et à ceux liés à l'anticipation des crises) ;

- posture de dissuasion nucléaire (planification et conduite de la mise en œuvre des forces nucléaires) ;

- commandement interarmées (moyens de commandement interarmées et participation aux états-majors multinationaux et organismes interarmées à vocation opérationnelle) ;

- systèmes d'information et de communication (traitement et acheminement des informations nécessaires au fonctionnement du ministère, au commandement et au soutien des opérations) ;

- soutien aux autres programmes (avances de trésorerie requises pour le paiement des rémunérations du personnel détaché dans d'autres programmes).

I. — LE COMMANDEMENT INTERARMEES ET INTERALLIES

Deux indicateurs sont ici concernés :

1 – le niveau de certification selon les critères de l'Union européenne d'un poste de commandement interalliés et interarmées ainsi que ses capacités ;

2 – le niveau de certification par l'OTAN des postes de commandements projetables (terre, air, mer) ainsi que leurs capacités.

A. LE PLAN EUROPEEN

L'indicateur n°1 a pour vocation de traduire l'implication de la France dans l'Europe de la défense pour ce qui concerne le volet commandement. Il reflète l'effort consenti en personnel français prêt à rejoindre, en cas de décision d'action commune de l'Union Européenne, l'état-major européen de niveau stratégique qui serait alors mis sur pied. Il se décompose en deux volets :

- le taux de personnel identifié, qui rend compte de la capacité à faire appel sans délai au personnel nécessaire pour la mise en œuvre de cet état-major ;

- le pourcentage, de ce personnel qui a suivi la formation dispensée par l'Union Européenne dans ce domaine.

Au 1^{er} juillet 2005, le taux d'identification de personnel permet de prévoir que l'objectif envisagé en fin d'année 2005 sera atteint. L'identification des dernières personnes prendra en compte les relèves de personnel de l'été.

A la même date également, le taux de formation tel que défini dans l'indicateur permet de tenir les objectifs fixés pour 2005. Ce taux est encore faible (36 %) : il doit être mis en regard des capacités de formation offertes par l'Union Européenne, puisque le critère retenu se réfère uniquement à la formation officielle dispensée par l'Union, sans tenir compte de celle prodiguée au niveau national à l'ensemble de ce personnel. Or le nombre de places offertes n'a pas permis d'envoyer autant de personnel que souhaité en 2004-2005, qui était la première année où une telle formation était organisée. Compte tenu des relèves prévues à l'été ainsi que du nombre de places annoncées pour la formation programmée en 2005-2006 (sous responsabilité britannique pour cette période), il est probable que ce taux progressera peu cette année, malgré les efforts des armées pour envoyer autant de personnes que possible.

**NIVEAU DE CERTIFICATION SELON LES CRITERES DE L'UNION EUROPEENNE D'UN POSTE DE COMMANDEMENT
INTERALLIES ET INTERARMEES**

		2003	2004	2004	2005	2006	2008
	Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Personnel de l'OHQ identifié	%	ND	ND	ND	79	96	100
Personnel formé selon les critères de l'UE	%	ND	ND	ND	36	80	100
Personnel formé – critères satisfaits (en attente de l'édition des critères par l'UE)	%	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Source : ministère de la défense

**NIVEAU DE CERTIFICATION SELON LES CRITERES DE L'UNION EUROPEENNE D'UN POSTE DE COMMANDEMENT
INTERALLIES ET INTERARMEES**

		2003	2004	2004	2005	2006	2008
	Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Personnel de l'OHQ identifié	%	ND	ND	ND	79	96	100
Personnel formé selon les critères de l'UE	%	ND	ND	ND	36	80	100
Personnel formé – critères satisfaits (en attente de l'édition des critères par l'UE)	%	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Source : ministère de la défense

L'Operation Headquarters (OHQ) n'a pour missions que celles qu'il reçoit de la part de l'Union Européenne. Il ne dispose donc pas de structure permanente mais du personnel pré désigné pour en faire partie.

En revanche le personnel identifié pour former le « noyau clef » a pour mission de mettre en place le dispositif et de s'assurer que les capacités *ad hoc* en infrastructure, transmission et personnel sont prêtes à répondre aux besoins éventuels.

Le personnel identifié pour faire partie de l'état-major stratégique européen n'est déployé que sur décision de l'Union et dans le but d'engager une action comportant un volet militaire. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, aucun personnel n'est engagé dans ces missions à l'exception de trois officiers du Centre de Planification et de Conduite des Opérations de l'état-major des Armées, chargés à temps plein du suivi des affaires européennes et de la préparation de la mise sur pied éventuelle de l'état-major. Ces trois personnels officient actuellement à l'état-major des Armées. Le reste du personnel identifié poursuit ses activités normales.

B. LES ACTIONS DEVELOPPEES SOUS L'EGIDE DE L'OTAN

La décision de créer la Nato response force (NRF) a été prise au Sommet de Prague en novembre 2002.

La NRF est une force de réaction rapide interarmées qui doit permettre à l'OTAN de déployer jusqu'à 21 000 personnes, partout où le Conseil de l'Atlantique nord l'estime nécessaire, dans des délais très brefs (à partir de 5 jours) et pour des opérations prolongées (autonomie logistique de 30 jours). Elle est placée sous l'autorité du Supreme allied commander Europe (SACEUR1).

Cette force permettra à l'OTAN de s'engager de manière décisive, dès son entrée sur un théâtre d'opérations, avant l'arrivée de renforts éventuels.

Elle sera pleinement opérationnelle en 2007.

Depuis octobre 2003, elle dispose d'une capacité initiale d'environ 8 000 hommes.

La NRF couvre un large spectre d'interventions :

1. gestion de crises, incluant le maintien de la paix ;
2. soutien à des opérations de lutte contre le terrorisme ;
3. gestion des conséquences, incluant les attaques NRBC et les crises humanitaires ;
4. rétablissement de la paix ;

5. opérations d’embargo (maritime, terrestre, zone d’exclusion aérienne) ;
6. forces d’entrée en premier ;
7. évacuations de ressortissants.

Conformément à ses engagements, la France a développé des postes de commandement capables d’être déployés lors d’opérations extérieures sous l’égide de l’OTAN, dans chacune des trois composantes d’une force interarmées et interalliées (terrestre, maritime et aérienne).

Ces états-majors doivent répondre à des critères techniques, opérationnels, administratifs et financiers, imposés et contrôlés par l’OTAN. Le processus aboutit à une certification fondée sur le niveau de satisfaction de ces critères et sur la démonstration de la capacité opérationnelle à l’occasion d’un grand exercice. Pour mémoire, il peut être rappelé que ces critères sont au nombre de cinquante.

Les trois armées et le commandement des opérations spéciales ont donc défini les infrastructures, tableaux d’effectifs et plans d’équipement nécessaires, élaboré l’organisation et les procédures de mise en œuvre, conduit la formation du personnel, dont une partie provient des armées alliées, et entraîné leur poste de commandement à l’occasion d’exercices de qualification.

Ce processus est pratiquement achevé pour deux des trois états-majors, en avance sur le calendrier prévu.

Le PC de composante aérienne (JFACC) a été certifié en mai 2005.

Le PC de composante marine (CJMCC) a satisfait en mai 2005 à l’ensemble des conditions nécessaires pour la certification. Celle-ci sera prononcée très prochainement.

La mise en place de l’état-major de composante terrestre (CJLCC) est en cours. Il a officiellement été créé le 4 juillet 2005. Sa certification est prévue en 2007.

**NIVEAU DE CERTIFICATION PAR L’OTAN DES POSTES DE COMMANDEMENT PROJETABLES
(TERRE, AIR, MER)**

		2003	2004	2004	2005	2006	2008
	Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Terre	%	ND	ND	26	35	60	95
Mer	%	ND	ND	62	95	96	97
Air	%	ND	ND	55	95	96	97

Source : ministère de la défense

II. — LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU COMMANDEMENT

Le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005, fixant les attributions des chefs d'état-major, a modifié l'architecture du commandement militaire tout en entérinant des situations acquises.

Dans ce nouveau contexte, le chef d'état-major des armées (CEMA) est responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires. Il est également responsable, en liaison avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, de l'élaboration des travaux de planification et de programmation. Il a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Si sa capacité d'arbitrage se trouve ainsi renforcée, elle s'exerce dans le cadre d'une « collégialité arbitrée ». Chaque problème rencontré, qu'il concerne des questions de coordination des armées entre elles au sujet d'actions précises ou une armée particulière, est abordé au sein du comité militaire des chefs d'état-major ou de l'un des groupes de travail mis en place par l'état-major des armées. Par la suite, le chef d'état-major des armées propose un arbitrage au ministre de la défense.

Par ailleurs, la nouvelle architecture tend à renforcer les rôles respectifs du délégué général pour l'armement (DGA) et du secrétaire général pour l'administration (SGA). A cet égard, il faut rappeler que, si le CEMA est responsable du programme 178 « Préparation et emploi des forces », le DGA est responsable du programme 146 « Equipement des forces » et le SGA du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Il faut donc considérer que la récente réforme de la DGA, en voie d'achèvement, confère au délégué général un rôle accru, particulièrement dans le cadre de la nouvelle architecture budgétaire telle qu'elle résulte de la LOLF. Pour ce qui concerne le SGA, il n'en va pas autrement puisque son domaine de compétence se voit rationalisé et étendu à l'ensemble des questions relatives à l'infrastructure et au patrimoine historique des armées.

Ainsi, cette collégialité renforce les rôles respectifs de chacun des acteurs tout en se traduisant par une exigence de dialogue et de concertation accrue.

En outre, la cohésion n'est pas synonyme d'uniformité ; en effet, la culture propre à chaque arme doit être préservée. Aussi, chaque chef d'état-major demeure responsable, pour son armée, du moral des hommes, de leur discipline, de leur organisation et de leur condition.

Faut-il le rappeler ? Ces évolutions correspondent à l'ensemble des efforts de rationalisation et de diminution des coûts menés par le ministère de la défense au cours de ces dernières années. Cet ensemble est consubstantiel à la « révolution » induite par la LOLF.

Fondée sur une logique d'objectifs et de performance, la LOLF privilégie l'élément opérationnel. Ce dernier aspect convient particulièrement au domaine militaire qui trouve, en dernière analyse, le fruit de son travail dans l'exécution de ses missions que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur du territoire national.

Dans le domaine des ressources humaines, cette nouvelle architecture conduit à un éclatement des effectifs entre les programmes alors qu'ils étaient, auparavant, placés sous la responsabilité des diverses directions du personnel militaire de chaque armée. Pour ce qui concerne l'infrastructure, elle relève désormais d'un service unique, placé sous la responsabilité du SGA qui prend en compte tout à la fois les besoins exprimés par les chefs d'état-major pour leurs propres armées et les orientations définies par le chef d'état-major des armées.

Il apparaît donc que le nouvel enjeu est bien celui de la cohérence des programmes entre eux. Ce travail est tout à la fois plus difficile, plus rigoureux et plus logique. Cette difficulté, qui doit être vécue comme une chance, va exiger plus de concertation au sein du ministère mais aussi plus de concertation entre le CEMA le DGA et le SGA. Il n'en demeure pas moins que le chef d'état-major des armées se voit placé au centre du processus de coordination et d'orientation. Il est ainsi mis un terme à des situations passées dans lesquelles les chefs d'état-major négociaient chaque année, pour leur propre armée, avec le DGA et le SGA en se fondant plus sur des comparaisons internationales que sur le contrat opérationnel et les capacités correspondantes.

Ce nouvel objectif est ambitieux. Il impose une grille capacitaire permanente qui conduit à hiérarchiser les capacités et classer les programmes. Les arbitrages budgétaires, rendus en dernière analyse par le ministre de la défense, ne sont ainsi plus fondés que sur la seule préoccupation de la capacité opérationnelle.

DEUXIEME PARTIE :

LA LOGISTIQUE INTERARMEES

L'ensemble de l'action n° 5 « Logistique interarmées » au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces », recouvre les activités du service de santé des armées (SSA) ainsi que celles du service des essences des armées (SEA).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits dévolus à cette action pour les années 2005/2006.

EVOLUTION DES CREDITS DEMANDES POUR L'ACTION 05 :
ANNEES 2005-2006

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2005	LFI 2006
Action n° 05 Logistique interarmées	1 620 724 136	1 152 149 587	1 584 504 136	1 144 890 385

Sources : ministère de la défense

L'évolution négative de ces montants s'explique principalement par les changements de périmètre résultant de la réforme budgétaire. Ainsi, tant pour le SSA que le SEA, les crédits de fonctionnement (infrastructure, informatique...) relèvent désormais du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Par ailleurs, des mesures d'économie ont été appliquées à ces deux services comme elles l'ont été aux états-majors.

Pour l'exercice 2006, les crédits demandés pour cette action représentent 5,33 % de l'ensemble des crédits du programme.

I. — LE SERVICE DE SANTE DES ARMEES

Placé sous l'autorité du CEMA, le service de santé des armées (SSA) a pour mission prioritaire le soutien des forces armées tant à l'étranger en opérations que sur le territoire national.

Au sein des armées et de la gendarmerie nationale ainsi qu'auprès des organismes relevant du ministère de la défense, le service de santé assure les soins aux personnes ; il prescrit les mesures d'hygiène et de prévention et participe à leur exécution et à leur contrôle ; il réalise l'expertise en matière d'aptitude médicale, l'enseignement et la recherche dans le domaine de la santé. L'ensemble des compétences dans le domaine vétérinaire lui est rattaché.

Le service de santé a aussi compétence pour dispenser des soins à des personnes ne relevant pas directement des armées, notamment aux membres des familles de militaires, aux anciens combattants et victimes de guerre et aux retraités militaires.

Il participe, sous l'autorité de l'EMA, aux plans gouvernementaux (Piratox, Piratom, Biotox).

Il concourt également au service public hospitalier en application du décret du 14 mai 1974 (en cours de codification) et des articles L° 6147-7 à L° 6147-9 du code de la santé publique.

Enfin il peut être chargé de certaines missions au profit d'autres départements ministériels en particulier dans le domaine de l'aide technique et de la coopération ainsi que de missions humanitaires décidées par le gouvernement.

A. UN SOUS-EFFECTIF PERSISTANT

A l'instar de ce qui avait pu être constaté les années précédentes, la situation des effectifs en 2005 demeure insatisfaisante, en dépit des mesures adoptées par le service dont les effets ne sauraient être immédiats.

1. Un déficit constant en médecins d'active

Au 1^{er} juillet 2005, le total général des effectifs du SSA s'élevait à 16 029 effectifs budgétaires pour 14 684 effectifs réalisés.

En 2005, l'effectif budgétaire des médecins des armées est de 2 287 pour un effectif réalisé, au 1^{er} juillet de 2 041, soit un sous-effectif de 246 (10,76 %). A la même date en 2004, ce sous-effectif atteignait 11,9 %. En 2004, avec 120 entrées dans le corps (sorties d'école et recrutements complémentaires) et 130 départs, la balance entrées/départs était de - 10.

Au 1^{er} juillet 2005, le sous-effectif se répartit de la façon suivante, pour ce qui concerne les unités des forces et les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) :

REPARTITION DU SOUS-EFFECTIF DE MEDECINS D'ACTIVE AU 1^{ER} JUILLET 2005

Affectation	FORCES		
	Droits ouverts	Réalisés	Ecart en %
Terre	504	423	- 16
Marine	172	144	- 16,3
Air	153	124	- 19
Gendarmerie	159	123	- 22
TOTAL	988	814	17,6

Source : ministère de la défense

Pour ce qui concerne la gendarmerie, le déficit actuel reste le plus important, mais le nombre de médecins qui y sont affectés a augmenté régulièrement depuis 1999 (passant de 108 en 1999 à 123 en 2005) alors que, pour ceux affectés au sein de l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air, il a progressivement diminué durant cette même période.

Du fait du bilan négatif actuel de la balance entrées/départs des médecins des armées, toute réduction de ce déficit n'est possible qu'au détriment d'une des trois armées. Or, compte tenu des impératifs liés à la projection, il convient de ne pas faire peser davantage de charges sur les armées par le transfert d'effectifs supplémentaires vers la gendarmerie.

Ainsi, partout où cela est possible, il a été recherché, en attendant une amélioration de la situation des effectifs, des solutions fonctionnelles telles le regroupement des médecins dans les centres médicaux principaux avec des détachements, autant que de besoin, au niveau des centres médicaux annexes, la prise en charge, selon une logique géographique, d'une partie des activités (essentiellement des visites d'aptitude) par des médecins servant au sein des trois armées ainsi que le recours à des médecins de réserve.

Les causes de ce sous-effectif généralisé sont connues :

- la diminution de moitié des recrutements entre 1982 et 1996, en raison de l'existence d'un sureffectif conjoncturel ;

- la professionnalisation des armées qui a entraîné une augmentation du besoin à hauteur de 126 médecins ;

- l'allongement de la durée des études, passée de 14 à 18 semestres ;

- l'augmentation des départs depuis 1999 : après une baisse constante entre 1990 et 1997 (de 4,2 % à 3,4 %), le taux de départ par rapport à l'effectif global au 1er janvier a atteint 4,9 % en 1999, 5,6 % en 2000, 7,4 % en 2001 et 7,1 % en 2002, 6,5 % en 2003 et 5,8 % en 2004. Dans l'état actuel des prévisions pour 2005, l'inflexion amorcée depuis deux ans devrait se poursuivre ;

- l'insuffisance initiale des recrutements complémentaires (recrutements de médecins titulaires d'une thèse) : en 1999 (9 places ont été honorées pour 48 places offertes) et plus encore en 2000 (5 places honorées pour 48 offertes).

Deux mesures ont été mises en œuvre afin d'améliorer le recrutement :

- l'augmentation des recrutements initiaux (première année des études médicales) : depuis 1997, les effectifs de ce mode de recrutement ont été accrus. Le succès du concours est constant, avec 10 candidats pour une place. Mais, du fait de la durée des études médicales, les effets ne sont pas immédiats ; les recrutements au début des deuxième et troisième cycles sont peu efficaces ;

- l'augmentation des recrutements complémentaires (médecins titulaires d'une thèse) : dans ce domaine, la situation s'améliore nettement : 19 médecins ont été recrutés en 2001, 31 en 2002, 56 en 2003 et 65 en 2004. En 2005, l'objectif retenu est de 60 médecins. L'attractivité de ce mode de recrutement est augmentée depuis 2003 par la possibilité d'offrir à ces médecins des rémunérations équivalentes à celles de leurs confrères de carrière. C'est le résultat d'une politique de communication menée auprès des universités et de l'ordre des médecins depuis trois ans.

Par ailleurs, un plan de revalorisation, engagé en 2001, poursuivi en 2002, 2003 et 2004, a été conçu pour limiter les départs en fidélisant la population des médecins des armées par diverses mesures de repyramidage, une indemnisation forfaitaire des gardes hospitalières, et une revalorisation des primes à partir du grade de « en chef » à hauteur de 500 euros mensuels.

En outre, un nouveau statut particulier des praticiens des armées a fait l'objet du décret n° 2004-53414 du juin 2004. Le financement de ces mesures a été réparti sur 3 ans, s'achevant avec le présent projet de loi de finances.

Les avancées qu'il contient doivent permettre à chaque médecin de projeter son parcours professionnel dans la durée, en prenant en compte ses inclinations dans le respect des priorités de la mission. Les compétences acquises par les diplômés et l'expérience, les capacités à assumer des responsabilités d'organisation, d'encadrement et de direction peuvent alors être reconnues à travers des niveaux de qualification de praticien confirmé et certifié, par voie de concours. L'ensemble de ces mesures commence à porter ses fruits. Une étude récente menée par la direction centrale montre une nette corrélation entre leur mise en œuvre et la baisse des départs, indépendamment des effets de structure de population.

2. Bien qu'atténué, le déficit demeure pour le personnel civil

Le sous-effectif figurant sur les tableaux ci-après devrait être ramené à - 360 personnels compte tenu, d'une part, des 280 recrutements prévus en 2005, et, d'autre part, du bilan des autres arrivées et départs évalué à - 67 personnels. Ainsi, le sous-effectif au 1^{er} juillet 2005 devrait être réduit d'un tiers et correspondrait à celui imposé par le plafond d'emploi institué en juillet 2004, fixé pour 2005 à 5 450.

SITUATION DES PERSONNELS CIVILS DU SERVICE DE SANTE DES ARMEES

Catégories de personnels	Effectif Budgétaire 2005	Effectif réalisé au 1 ^{er} juillet 2005	Ecarts Entre Budgétaires et réalisés	% déficit/droits budgétaires
Aumôniers civils	113	100	- 13	- 11,5
Niveau I				
Administratifs	23 ⁽¹⁾	23,86	0,86	3,7
Paramédicaux (cadres de santé)	20	24	4	20
Logistiques et techniques	77	59,08	- 17,92	- 23,27
Total niveau I	120	106,94	- 13,06	- 10,88
Niveau II				
Administratifs (secrétaires administratifs + bibliothécaires)	158 ⁽²⁾	135,82	-22,18	- 14,04
Paramédicaux (infirmiers, préparateurs en pharmacie, rééducation et médico-techniques)	576	466,12	- 109,88	- 19,08
Logistiques et techniques (TSEF, Tech. Déf., A/C, TSO)	212	111,10	- 100,90	- 47,59
Total niveau II	946	713,04	- 232,96	- 24,63
Niveau III				
Administratifs (adjoints / agents)	1 043 ⁽³⁾	925,39	- 117,61	- 11,28
Paramédicaux (aides-soignants, ACSH y compris les ouvriers)	1 891	1 736,12	- 154,88	- 8,2
Logistiques et techniques (OE, professionnels, agents des services techniques, A/C)	1 727	1 685	- 42	- 2,4
Total niveau III	4 661	4 346,51	- 314,49	- 6,8
TOTAL GENERAL	5 840	5 266,49	- 573,51	- 9,8

(1) dont 2 en administration centrale, (2) dont 12 en administration centrale, (3) dont 51 en administration centrale

Source : ministère de la défense

Les manquements sont principalement dus :

- au sous-effectif en personnels ouvriers dont l'embauche est « gelée ». Depuis 2004, le SSA a obtenu des postes d'ouvriers professionnels, de maîtres ouvriers et de techniciens du ministère de la défense pour pallier le déficit en personnel ouvrier de l'Etat. Cependant, aucun concours non paramédical n'ayant été organisé en 2004, les postes créés n'ont pas pu être honorés. Ils sont ouverts au recrutement 2005.

- au sous-effectif en personnels fonctionnaires, essentiellement dans la fonction paramédicale, soit environ la moitié du déficit global. Les concours

organisés en 2005 devraient permettre de pourvoir environ 171 postes paramédicaux, mais l'affectation des admis ne prendra effet qu'au cours du premier trimestre 2006.

Les spécialités de masseurs-kinésithérapeutes et de manipulateurs en électroradiologie médicale sont déficitaires compte tenu de leur démographie et de la concurrence avec les emplois dans le secteur libéral. Les rémunérations dans la fonction publique ne sont pas assez substantielles par rapport à celles du privé ; par ailleurs, les agents issus du privé n'ont pas de reprise de services en terme de carrière. Ce dernier point devrait être corrigé dans le cadre de la transposition de la réforme « Kouchner » aux statuts similaires du ministère de la défense ; les agents issus du privé devraient pouvoir bénéficier d'une reprise de services non pas au moment de la titularisation, mais au moment de la nomination. La transposition de la réforme devrait aboutir avant la fin de l'année 2005. La décision de réintégration de masseurs-kinésithérapeutes sous statut militaire a été prise depuis 2 ans, pour d'une part, pallier le déficit de recrutement sous statut civil et d'autre part, répondre aux besoins opérationnels émergents.

B. UN SERVICE DONT L'ACTIVITE NE PEUT ETRE MECONNUE

1. Une forte participation aux opérations extérieures

Au cours des douze derniers mois, le service de santé des armées (SSA) a participé à toutes les opérations extérieures, exercices interarmées et multinationaux organisés à l'étranger, conduits par les armées. Il participe actuellement aux missions majeures en cours, en particulier dans les Balkans, en Bosnie (Salamandre), au Kosovo (Trident), en Afrique, notamment en Côte d'Ivoire (Licorne et ONUCI), en Asie centrale (Héraclès), et en Afghanistan (Pamir), en Asie du sud-est, à l'opération BERYX, depuis décembre 2004. Il s'agit, pour cette dernière, d'une mission à caractère humanitaire et d'identification de victimes de catastrophe.

Le soutien médical des forces françaises engagées en opérations extérieures au premier semestre 2005 représente 383 personnels de la fonction santé : 82 officiers, 114 sous officiers d'active et militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA), ainsi que 187 EVAT.

En ce qui concerne le personnel de réserve du SSA, 60 postes ont été ouverts à titre ponctuel, à leur profit, tant aux niveaux officier que sous-officier.

Dans le contexte actuel des opérations extérieures « multithéâtres » qui s'inscrivent dans la durée, le soutien opérationnel est assuré par le prélèvement de personnels sur les forces et sur les organismes relevant du SSA. Ces prélèvements induisent donc des déficits ponctuels qui, au sein des forces, deviennent très significatifs pour l'armée de terre et l'armée de l'air, du fait de l'inscription dans la durée de trois grandes opérations (SFOR, KFOR, Licorne).

Dans les organismes et les établissements du SSA, les répercussions concernent essentiellement le potentiel chirurgical des formations hospitalières d'infrastructure. C'est ainsi que l'équivalent du potentiel chirurgical d'un hôpital d'instruction des armées est engagé en permanence sur les différents théâtres d'opérations, pour servir au sein des antennes chirurgicales et des groupements médico-chirurgicaux projetés.

- les dépenses supplémentaires induites par les opérations extérieures comprennent :

- les rémunérations et les charges sociales supplémentaires des personnels gérés par le SSA,

- les matériels et les médicaments ainsi que leur transport,

- les frais de mise en condition des personnels des armées avant leur départ,

- les frais d'hospitalisation des militaires rapatriés en France,

- le coût éventuel du soutien apporté à des contingents étrangers ou à des populations.

Pour ce dernier point, la mise en condition sanitaire, l'équipement et le ravitaillement sanitaire du contingent sénégalais de la mission de l'organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) dans le cadre du concept RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), a constitué une charge importante pour le service de santé des armées. Cette coopération a pris fin au mois de juillet 2005.

2. Une participation importante au service public de la santé

La participation du service de santé des armées (SSA) au service public hospitalier est prévue par le code de la santé publique. Le décret du 20 juillet 2005 a complété le dispositif en insérant au sein de ce code les modalités de participation des établissements hospitaliers du service de santé des armées au service public hospitalier.

Outre cette participation croisée entre hôpitaux des armées et établissements publics de santé, ce texte prévoit des actions de coopération réciproques entre les personnels de ces deux catégories d'établissements, le concours du SSA en cas d'épidémies ou de campagnes de vaccinations massives, la coordination des urgences sanitaires civiles et militaires, tant au niveau national que territorial. Les hôpitaux d'instruction des armées (HIA), outre leur mission prioritaire de soutien des forces armées en matière de santé, assurée avec les autres éléments du SSA, concourent au service public hospitalier.

Cette mission nationale, exercée par des hôpitaux placés sous l'autorité directe du ministre de la défense, est indépendante de la planification sanitaire régionale inscrite dans les schémas régionaux d'organisation sanitaires (SROS). Les hôpitaux des armées échappent de ce fait au contrôle des tutelles sanitaires régionales, y compris des agences régionales pour l'hospitalisation (ARH).

Cependant, afin qu'il puisse être tenu compte par le ministère de la santé et de la protection sociale des activités et équipements des hôpitaux des armées, l'arrêté interministériel du 13 juin 2003 fixant la liste des hôpitaux des armées qui peuvent dispenser les soins à toute personne requérant leurs services au titre du service public a été cosigné par le directeur central du Service de Santé des Armées et le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS). Un nouvel arrêté est en cours de préparation, afin d'intégrer les dispositions relatives au schéma régional d'organisation sanitaire de troisième génération.

Ce texte prévoit que, lors de l'établissement du schéma d'organisation sanitaire, le ministre de la santé reçoit du ministre de la défense les données relatives à l'activité des installations, aux structures alternatives à l'hospitalisation, aux équipements et matériels lourds et aux activités de soins des HIA. L'analyse de l'offre de soins existante tient compte de la localisation de ces hôpitaux et des données d'activité. Pour se conformer à l'arrêté du 31 janvier 2005, le SSA déclarera aussi les objectifs quantifiés de l'offre de soins, adaptés en fonction de sa mission prioritaire.

Par ailleurs, le service de santé des armées participe à la politique d'amélioration de l'offre de soins au travers de nombreux accords et contrats de complémentarité entre les hôpitaux des armées et le secteur civil.

Pour ce qui concerne la formation, une convention est signée avec chaque stagiaire. Ces conventions, en augmentation chaque année, recouvrent les formations dispensées et les formations reçues, à la fois sur site et à l'extérieur des hôpitaux. Hors formation, le nombre de conventions est en augmentation passant de 356 en 2003 à 568 en 2004.

Comme leurs homologues des secteurs public et privé, les établissements hospitaliers militaires sont soumis à une évaluation de la qualité et de la sécurité de la prise en charge conformément aux dispositions prévues par l'article R. 710 du code de la santé publique qui précise que l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) procède à l'accréditation des hôpitaux des armées que le ministre de la défense désigne. Les neuf HIA présentés par le ministre de la défense en 2001 ont été accrédités.

Tous les établissements sont inclus dans le cadre de la deuxième version de l'accréditation (processus de certification par la haute autorité de santé). Le programme en a été établi et les premiers établissements doivent être visités en 2007.

Enfin, le SSA participe désormais à l'enquête « Statistique annuelle des établissements de santé », organisée par le ministère de la santé.

Huit des neuf HIA disposent d'un service d'accueil des urgences (SAU) ou Unité de proximité, d'accueil, de traitement et d'orientation des urgences (UPATOU) accueillant selon les HIA entre 14 000 et 23 000 passages par an. L'HIA Laveran a ouvert, en accord avec la caisse primaire d'assurance maladie, la caisse nationale militaire de sécurité sociale et le conseil de l'ordre des médecins, une garde médicale pré-hospitalière assurée par des médecins généralistes civils.

En outre, le service de santé des armées participe au plan national canicule (PNC). Il est membre du comité interministériel canicule (CIC). Une fiche d'aide à la décision des organismes locaux concerne les HIA. Les HIA surveillent et transmettent, en cas de variation brutale des températures ou dès le niveau 2 du plan, les mêmes indicateurs que les autres établissements de santé aux organismes concernés – directions départementales des affaires sanitaires et sociales, ARH, InVS (institut de veille sanitaire) et CIRE (cellules inter-régionales d'épidémiologie).

Le SSA participe aux réunions interministérielles de préparation aux situations exceptionnelles (plan grand froid, inondations, panne électrique...).

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le SSA participe aux plans Piratox et Biotox. Cette participation se traduit notamment par :

- la conclusion d'un marché pour l'achat de laboratoires modulaires de sécurité biologique de niveau 3 (LSB3) qui a été notifié pour 2 d'entre eux (laboratoires mobiles) et le sera pour les quatre autres dans un avenir proche. Sept HIA doivent être équipés de la sorte au cours de l'année 2006 ;

- le plan de vaccination des forces armées contre la variole qui est en cours de validation par l'état-major des armées ;

- la vaccination d'une équipe militaire contre la variole (49 médecins ou personnels paramédicaux vaccinés).

Enfin, à la demande de la direction générale de la santé, la pharmacie centrale des armées produit et stocke divers produits médicaux. Peuvent être cités : des comprimés d'iodure de potassium, d'antibiotiques (4 millions de doses de Tolexine). Par ailleurs dans le cadre de prophylaxie de la « grippe aviaire », le SSA a produit un stock de comprimés d'Oceltamivir.

II. – LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMEES

Service interarmées, le service des essences des armées (SEA) exerce son activité dans deux grands domaines :

- la logistique pétrolière : approvisionnement, stockage et distribution de carburants, lubrifiants et produits divers aux forces engagées en opérations extérieures, intérieures ou lors des manœuvres et exercices ;

- l'expertise dans son domaine de compétence technique : produits, matériels et installations pétrolières.

La direction centrale du SEA est chargée d'établir la politique générale du service, de définir l'organisation et d'assurer le commandement des divers éléments du Service et le pilotage de leurs activités, à l'exclusion de toute fonction d'exécution.

A. UN BUDGET QUI CONNAIT UNE EVOLUTION SATISFAISANTE

Les crédits de paiement attribués au SEA au titre du projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 155,5 millions d'euros, contre un budget de 117 millions d'euros en LFI pour 2005.

Dès le projet de loi de finances pour 2005, le SEA a été doté d'un budget globalisé dans le cadre des expérimentations « LOLF ». Ainsi, les crédits de rémunérations et de charges sociales des personnels civils ont été placés sous la responsabilité du service. Pour le projet de loi de finances pour 2006, ils ont été ajustés à la norme « équivalent temps plein ».

EVOLUTION DES CREDITS DU SERVICE DES ESSENCES

(crédits de paiement en euros)

Titres	Intitulé	Budget 2005	PLF 2006	Evolution 2005/2006
II/III	Rémunérations des personnels militaires	39 607 915	69 911 961	+ 5,0 %
	Rémunérations des personnels civils	30 713 308	48 795 433	+ 0,4 %
	Fonctionnement	21 240 544	20 616 053	
	Alimentation	849 687	846 687	+ 0,0 %

Source : SEA

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'augmentation des crédits dévolus aux fabrications du SEA correspond à un rattrapage sur l'année passée au cours de laquelle l'évolution a été négative (- 26,4 %).

Titre	Intitulé	AP	CP	AE	CP	Evolution 2005/2006	
						AE	CP
V		PLF 2005		PLF 2006			
	Fabrications SEA	13 873 000	10 361 000	14 183 000	16 232 000	2,23 %	56,6 %
	Infrastructures SEA	14 422 000	14 165 000	14 921 000	14 712 000	3,46 %	3,86 %

Source : SEA

1. Des dépenses ordinaires maîtrisées

Le SEA doit composer avec une contrainte de gestion d'effectifs faibles et le respect des règles budgétaires. Aussi, les effectifs réalisés sont toujours légèrement inférieurs aux effectifs budgétaires afin d'assurer une bonne gestion par un recrutement mené en continu.

Pour 2005, pour ce qui concerne les officiers, l'écart entre effectifs budgétaires et effectifs réalisés est stable. Le SEA fournit des postes en position de détachement (dont 3 à la société de transport par pipeline TRAPIL) ou en position hors budget (dont 4 au ministère des finances et de l'industrie : direction des ressources énergétiques et des matières premières).

Pour ce qui concerne les sous-officiers, le service des essences des armées a dû faire face entre 1999 et 2002 à un flux important de départs dus à l'intégration dans la fonction publique et des départs en retraite plus conséquents que prévus. Il est prévu qu'à la fin de l'année 2005 ce sous-effectif soit réduit à 6,8 %.

La différence constatée entre effectifs budgétaires initiaux et effectifs réalisés de la population des militaires du rang engagés s'explique par la politique du SEA qui consiste à lisser le recrutement afin de tenir compte des contraintes d'organisation interne ainsi que de la durée de la formation. Les prévisions de recrutement de 2005 ont été revues légèrement à la baisse afin de prendre en compte les limitations budgétaires.

EFFECTIFS BUDGETAIRES ET REALISES

(Situation au 31 décembre)

Années	PERSONNEL MILITAIRE						PERSONNEL CIVIL				TOTAL	
	Officiers		Sous/off		MDR/C		Non ouvriers (inclus les ouvriers fonctionnaires)		Ouvriers		BGD	REAL
	BGD	REAL	BGD	REAL	BGD	REAL	BGD	REAL	BGD	REAL		
2003	223	211	339	308	849	784	413*	404	563	533	2 387	2 240
2004	223	209	337	312	849	778	409**	400	558	505	2 376	2 205
2005 (estimation)	223	210	337	314	849	772	412**	381	554	506	2 375	2 183

(*) : dont 41 en périmètre administration centrale.

(**) : dont 37 en périmètre administration centrale.

Source : ministère de la défense

2. La mission phare du SEA : l'approvisionnement et la gestion des stocks

Des problèmes de stock de carburant sont apparus au cours de l'année 2004. Aujourd'hui, le « stock de crise » est maintenu à un volume de 250 000 m³. En revanche, au cours de l'année 2004, le « stock OPEX » (150 000 m³ en 2003) a été entièrement consommé sans être renouvelé. Sa reconstitution est en cours avec un volume de 12 000 m³.

Ce résultat, s'il est encourageant, n'est pas pleinement satisfaisant. Il conviendrait, en conséquence, de permettre au service de reconstituer entièrement ce stock.

En outre, le déclenchement d'une opération extérieure majeure non programmée pourrait mettre en évidence les limites de disponibilité de certains matériels, particulièrement pour les ensembles de transport de carburant.

Par ailleurs, le service des essences des armées poursuit sa politique de limitation du coût financier de ses achats. Ainsi, le ministère a choisi de recourir aux outils financiers de couverture des risques sur les cours des carburants disponibles sur le marché.

La stratégie consiste à garantir aux armées un volume de carburant minimum pour un budget donné, en couvrant tout ou partie du volume nécessaire aux armées. Les outils de couverture des besoins retenus sont des options d'achat. Ces options ne se concrétisent pas par des acquisitions de produits et ne sont pas liées aux marchés d'achat concrets. En effet, les options offrent le droit, mais non l'obligation, d'acheter du carburant à un cours convenu à l'avance en échange de l'acquittement d'une prime. Ce dispositif permet de garantir un volume de carburant aux armées, celles-ci étant protégées contre les hausses de prix tout en leur garantissant les bénéfices d'une éventuelle baisse des cours.

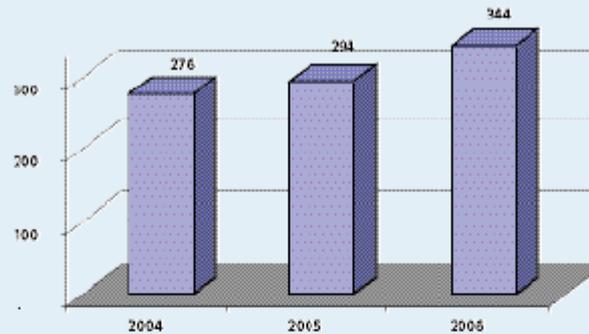
Un comité des risques présidé par le directeur des affaires financières, qui regroupe l'EMA, le contrôleur général des armées, la direction des affaires juridiques, le SEA, des représentants des armées et des experts extérieurs, est chargé de définir la politique à suivre en la matière, de fixer les montants à consacrer aux opérations de couverture et de répartir les dépenses entre les services bénéficiaires. L'organisation arrêtée prévoit que les opérations ordonnées par la DAF seront exécutées par l'Agence France Trésor.

La première opération de couverture a eu lieu en septembre 2005.

LE MECANISME DE COUVERTURE DU PETROLE

Les produits pétroliers, et en particulier les carburants opérationnels, représentent une part substantielle du budget de la défense. Cette part reste fortement soumise aux variations des prix du marché.

Budget des carburants opérationnels des armées (hors gendarmerie)



Un doublement du prix du baril de pétrole peut générer un besoin supplémentaire de l'ordre de près de 0,7% du budget de la défense (environ 300 M€) ; face à ce risque le ministère a obtenu l'autorisation législative pour mettre en œuvre un système de couverture sur les prix du pétrole. Il permet de fournir aux armées un volume de carburant minimum à budget donné. Il s'agit donc d'une assurance contre les fluctuations excessives à la hausse, qui couvre tout ou partie du volume nécessaire aux armées. Ce mécanisme de couverture a été mis en œuvre à l'automne 2005 pour protéger les approvisionnements en produits pétroliers correspondant à ce trimestre et pour prendre des positions pour l'année 2006. Afin de réduire l'investissement nécessaire pour réaliser ce type d'opération et afin de limiter les risques opérationnels, le Ministère de la défense en accord avec le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, confie à l'Agence France Trésor le soin d'exécuter ses instructions et d'en assurer le suivi. La fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et du niveau des prix relève de la décision du ministère de la défense.

LES MOYENS NOUVEAUX DÉVOLUS À L'ACTIVITÉ DES FORCES EN 2006 :

L'actualisation de l'enveloppe des carburants opérationnels : + 50 M€

L'armée de l'Air bénéficie de 30 M€ supplémentaires, la Marine 14 M€ et l'Armée de terre 6 M€.

La courbe haussière du prix du baril et des produits raffinés (notamment du carburéacteur) pourrait, à terme, hypothéquer l'activité des armées. Pour se prémunir des évolutions erratiques des cours, le ministère a élaboré un dispositif contre le risque de fluctuations excessives à la hausse, en garantissant aux armées un volume de carburant minimum à budget donné (voir ci-dessus). Ce mécanisme ne résout cependant pas les déséquilibres structurels.

Les affrètements maritimes : +7 M€.

Dans le cadre de l'exécution des décisions prises lors des comités interministériels de la mer, la marine accroît ses capacités de remorquage et de lutte contre la pollution qu'elle met en œuvre par voie d'affrètements. Les moyens nouveaux affectés à cette mission sont de 7 M€.

Source : ministère de la défense

3. La question du démantèlement et de la dépollution des sites

Si le programme de mise en conformité des infrastructures pétrolières se déroule sans difficulté majeure, le SEA ne dispose pas de ligne budgétaire propre aux opérations de démantèlement des installations et de dépollution. Tous ses crédits d'investissement en infrastructure étaient regroupés, jusqu'en 2005, sur le chapitre 54-41, article 81 « infrastructures et acquisitions immobilières ».

Les crédits demeurent stables (14,422 millions d'euros en 2005, 14,7 millions d'euros en 2006). Ils sont utilisés pour l'essentiel à l'adaptation à l'évolution de la mission et à la mise en conformité des établissements pétroliers exploités par le SEA, notamment au regard de la réglementation relative à la protection environnementale. Le coût des opérations de démantèlement et de dépollution lié à des fermetures d'établissement est imputé sur ces crédits qui correspondent désormais à la sous-action n° 42 « infrastructure ».

En limitant le démantèlement des installations au strict nécessaire et parce qu'il n'a pas été confronté à un problème de pollution majeure, le SEA a pu jusqu'à présent financer ce type d'opération ainsi que les éventuelles dépollutions. Il ne saurait cependant pas faire face à une charge supplémentaire importante.

En ce qui concerne les établissements précités, il n'a pas été établi d'estimation spécifique du coût de leur fermeture et de leur dépollution. Le coût du démantèlement du dépôt de Rochefort est estimé dans une fourchette variant de 50 000 à 100 000 euros. Le coût du démantèlement des établissements d'Amilly et de La Rochelle est quant à lui beaucoup plus difficile à apprécier, le niveau de démantèlement qui s'imposera le moment venu, à ces établissements d'un autre type et d'une autre dimension, étant plus incertain. S'agissant des dépollutions éventuelles (pyrotechnique ou hydrocarbures), seul un diagnostic préalable peut permettre d'en évaluer le coût. Celui-ci peut être prohibitif et varier dans des proportions importantes selon les situations. A titre d'exemple, les opérations préalablement nécessaires à l'établissement du diagnostic de pollution pyrotechnique du centre régional des essences (CRE) de La Courneuve ont été estimées à 2,8 millions d'euros, hors démantèlement des réservoirs enterrés.

Il est surprenant de constater que le ministère impute les frais de démantèlement et de dépollution sur les crédits du service des essences des armées sans les augmenter en conséquence. Cet état de fait entre en contradiction avec les engagements pris par le ministère dans le cadre du partenariat défini le 9 juillet 2003 par la signature du protocole d'accord qui lie les ministères de la défense et de l'écologie et du développement durable.

CONCLUSION

Au terme du présent rapport pour avis, le rapporteur souhaite saluer l'effort fait tant par les divers états-majors que par l'ensemble du ministère de la défense pour s'adapter au nouveau contexte créé par l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire. Au demeurant, il est plus que probable que certains éléments devront être précisés voire redéfinis. Cela ne retire aucun mérite à la LOLF qui, à terme devrait garantir une plus grande clarté ainsi qu'une utilisation plus rationnelle des deniers publics.

Une fois de plus, il faut se féliciter de voir les missions de la défense assurées d'être menées à leur terme grâce à une dotation budgétaire satisfaisante. Certes, quelques ombres viennent assombrir le tableau, des incertitudes demeurent sur la mise à disposition, en temps et heure, de certains matériels. Par ailleurs, l'évolution, difficilement prévisible, du coût des hydrocarbures laisse peser une inquiétude sur les capacités d'entraînement des pilotes de l'armée de l'air. Il semble, en effet difficile de limiter la durée de celui-ci à moins de 180 heures par ans en moyenne, même si cette crainte peut être tempérée par le recours à la simulation. Il en va de la présence de l'armée de l'air française dans les opérations extérieures, qu'elles soient interalliées ou non. En tout état de cause, la question de « l'après pétrole » se pose dès aujourd'hui.

La LOLF, n'est pas, à ce stade, sans perturber certains états-majors dans le domaine de la gestion du personnel. Certes, le contexte budgétaire est contraint et promet, hélas, de le demeurer. Cependant, si des mesures d'économie sont attendues des armées par le biais de coupes sur les budgets de fonctionnement ou de personnel, cet exercice ne saurait manquer de connaître ses propres limites. *A fortiori*, dans le contexte d'une armée de métier, si le moral des troupes dépend bien de la présence et de l'état du matériel, peu de choses sont à espérer sans la garantie de conditions de logement décentes. Ce problème concerne particulièrement l'armée de terre et la gendarmerie. Enfin, le non-remplacement de certaines catégories de personnels civils partant en retraite pose deux questions :

- *quid*, par exemple de l'entretien de certains matériels anciens pour lesquels les industriels ne disposent parfois plus de pièces, quid de la préservation d'un savoir technique devant être transmis aux nouveaux venus ?

- si certaines tâches ne peuvent plus être assumées, au sein des unités, par des civils, les militaires professionnels volontairement engagés pour le métier des armes seront-ils satisfaits d'occuper ces postes ?

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Antoine Carré**, les crédits du programme « *Préparation et emploi des forces* » pour 2006, au cours de sa réunion du 26 octobre 2005.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « *Préparation et emploi des forces* ».

*

* *

La commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de la mission « *Défense* ».

M. Jean-Michel Boucheron a déclaré qu'après mûre réflexion, le groupe socialiste voterait contre les crédits de la Mission « *Défense* », non pour s'opposer aux intentions affichées mais parce que les crédits proposés relèvent d'un exercice virtuel, voire de l'équilibrisme.

M. Michel Voisin s'est étonné de cette prise de position, eu égard à l'effort remarquable consenti depuis quatre ans, tranchant avec une période marquée par les effets de la croyance aux « dividendes de la paix », et qui a permis de faire passer de 1,79 % à 2,17 % du PIB les crédits consacrés à la défense. Ce résultat a été obtenu de haute lutte par la ministre de la défense face au ministère des finances et justifie le vote du groupe UMP en faveur du budget de la Mission « *Défense* ».

Le président Guy Teissier a souligné que le Président de la République, chef des armées, avait joué un rôle décisif et constant dans les arbitrages budgétaires concernant la défense.

La commission de la défense a alors donné *un avis favorable* à l'adoption des crédits de la Mission « *Défense* ».