



N° 280

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189)

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

PAR M. PATRICK BEAUDOUIN,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »	7
A. UN DÉCOUPAGE ENCORE PERFECTIBLE MALGRÉ UN EFFORT DE LISIBILITÉ	7
1. Un découpage modernisé	7
2. Un périmètre encore insatisfaisant.....	8
B. UNE BAISSÉ GLOBALE DIFFICILE À APPRÉHENDER	9
1. L'évolution des structures administratives	10
2. Un effort significatif pour la politique de mémoire.....	11
3. L'apport du programme 212	11
II. — LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE (JAPD)	13
A. L'ACHÈVEMENT D'UN PARCOURS DE CITOYENNETÉ POUR L'ENSEMBLE D'UNE CLASSE D'ÂGE.....	13
1. L'aboutissement du parcours de citoyenneté.....	13
2. 780 000 jeunes concernés chaque année	14
B. UN CONTENU EN CONSTANTE ÉVOLUTION	15
C. UN EFFORT PARTICULIER POUR L'INSERTION.....	16
D. UN COÛT IMPORTANT MALGRÉ DES EFFORTS DE RATIONALISATION	18
III. — MÉMOIRE, PATRIMOINE ET CULTURE	21
A. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE SOUS FORTES CONTRAINTES	21
1. Les musées	21
2. Le SHD	23
B. UN EFFORT IMPORTANT POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	25
IV. — LA COMMUNICATION	27
A. LA MODERNISATION DE LA MISSION DE COORDINATION DE LA COMMUNICATION PAR LA DICOD.....	27
B. L'ECPAD.....	29

TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
I. — AUDITION DE M. ALAIN MARLEIX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA DÉFENSE, CHARGÉ DES ANCIENS COMBATTANTS	33
II. — EXAMEN DES CRÉDITS	41
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

INTRODUCTION

La conscription entretenait entre le monde militaire et le monde civil un lien indispensable à la compréhension des grands enjeux de défense par l'ensemble de la population. Sa disparition en 1997 a nécessité la mise en place de dispositifs spécifiques pour maintenir ces relations entre la nation et son armée. Grâce à la loi organique relative aux lois de finances, elles ont pu être rassemblées dans un programme unique, « Liens entre la nation et son armée », rattaché à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », qui décrit les quatre principales actions menées dans ce domaine par le ministère de la défense : la journée d'appel et de préparation à la défense, la politique de mémoire, la promotion du patrimoine de la défense et les opérations de communication en général.

Les crédits concernés restent d'un montant modeste au regard de l'ensemble du budget du ministère de la défense mais ils ne doivent pas pour autant être négligés dans la mesure où ils sont garants de la cohérence de l'ensemble de la politique de défense. Par ailleurs les investissements qui doivent être engagés ne peuvent être reportés sauf à voir les archives, les nécropoles ou même les bâtiments se détériorer irrémédiablement. Les engagements financiers doivent donc être examinés au long terme et ne peuvent s'abstraire d'un devoir collectif de préservation des éléments constitutifs de notre mémoire nationale.

Le ministère de la défense apparaît certes comme l'élément moteur de cette mémoire mais il doit rassembler plus encore tous ceux qui y participent directement ou non, qu'il s'agisse des armées, des réserves, des associations, des correspondants locaux de la défense, des enseignants, des élus locaux... Intervenant souvent dans des milieux différents, il leur est difficile de coordonner et de mettre en perspective leurs actions. L'organisation même du programme trahit cette insuffisance en se concentrant sur un nombre trop réduit d'acteurs et de missions.

La logique de rassemblement de toutes les actions participant aux liens entre la nation et son armée doit être poursuivie et inscrite dans une approche plus qualitative conduisant à améliorer à la fois le périmètre du programme et ses indicateurs, aujourd'hui trop empreints d'une approche strictement comptable.

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2007, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

À cette date, 27 réponses étaient parvenues, soit un taux de 100 %.

I. — L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a conduit à la création d'un programme spécifiquement consacré aux liens entre la nation et son armée. Le regroupement des moyens dédiés à l'entretien de ces liens constitue depuis 2006 une avancée significative qui ne doit pas être remise en cause. Malgré des efforts, le périmètre de ce programme apparaît encore largement insatisfaisant dans la mesure où il ne regroupe pas tous les crédits relatifs aux liens entre la nation et son armée. Par ailleurs, les crédits du programme sont globalement en baisse pour la deuxième année consécutive.

A. UN DÉCOUPAGE ENCORE PERFECTIBLE MALGRÉ UN EFFORT DE LISIBILITÉ

1. Un découpage modernisé

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, le programme 167 « Liens entre la nation et son armée » est l'un des trois programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » dont il représente 6,8 % des crédits de paiement (CP) demandés pour 2008. Ce programme regroupe les politiques concourant à la promotion de l'esprit de défense et au développement des relations entre la nation et les forces armées. Il couvre ainsi trois grands domaines d'activité — la communication, la politique de mémoire et les actions culturelles et patrimoniales — auxquels s'ajoute l'organisation de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). Ses actions touchent une large cible : des spécialistes, des jeunes et potentiellement l'ensemble de la population.

Le programme s'articule en quatre actions qui participent toutes au développement des liens entre les forces armées et la population :

— L'action 1 « journée d'appel et de préparation à la défense » regroupe les moyens de la direction du service national (DSN) en charge de l'accueil annuel d'environ 780 000 jeunes d'une classe d'âge. Cette action concentre presque 61 % des crédits et mobilise 80 % des personnels du programme.

— L'action 2 « politique de mémoire » est l'action la plus modeste du programme à hauteur de 3,8 % des CP. Elle comprend une partie des effectifs de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et les dotations ou subventions accordées à des fondations ou associations œuvrant au profit de la mémoire des conflits armés. Elle comprend également les crédits destinés aux contrats de plan État-régions pour la politique de la mémoire notamment en ce qui concerne le développement du tourisme de mémoire. Elle ne comporte plus d'effectifs ni de crédits de titre 2, tous les personnels ayant été transférés en 2007

vers le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission défense.

— L'action 3 « promotion et valorisation du patrimoine culturel » rassemble 18,8 % des CP du programme qui sont affectés aux archives et au patrimoine de la défense. Les trois musées ainsi que le service historique de la défense (SHD) participent à cette action, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives en assurant la coordination et la mise en œuvre.

Pour la première fois en 2008, l'action 3 est divisée en deux sous-actions : « gestion et communication des archives historiques de la défense » d'une part et « actions culturelles et mise en valeur du patrimoine » d'autre part. Ce découpage permet d'isoler dans la première sous-action les crédits affectés au SHD et, dans la deuxième sous-action, les subventions pour charges de service public versées aux trois musées des armées.

— L'action 4 « communication » ne retrace que les crédits affectés à la délégation pour l'information et la communication de la défense (DICO) et à l'établissement public de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) qui représentent 16 % des CP du programme. Ces deux organismes assurent la mise en cohérence et les missions de soutien de toutes les actions de communication du ministère.

2. Un périmètre encore insatisfaisant

Le regroupement des actions participant aux liens entre la nation et son armée ou à la politique de mémoire reste encore partiel dans le projet de loi de finances. Trois des actions voient ainsi leur échapper une part conséquente des politiques publiques qui relèvent pourtant de leurs champs de compétence.

L'action 2 « politique de mémoire » contribue à hauteur de 140 000 euros à l'entretien, à la maintenance et aux travaux immobiliers des sépultures militaires et investit plus de 2 millions d'euros dans la rénovation de lieux de mémoire en France ou à l'étranger. Or, le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » comprend lui aussi une action consacrée à l'entretien des lieux de mémoire. Les crédits restent certes regroupés au sein de la même mission, mais ne serait-il pas plus pertinent de les globaliser au sein d'une même action ?

Même si des efforts de lisibilité ont été effectués permettant notamment de mieux identifier les subventions pour charge de service public aux musées, l'action 3 voit toujours lui échapper les crédits des musées propres à chaque armée, alors que la DMPA a par exemple activement participé à l'obtention du label « musée national » par les musées de Fréjus, de Draguignan et du Val-de-Grâce. De même, la DMPA ne pilote qu'une partie de la politique des archives puisque celles du service national dépendent du bureau central des

archives administratives militaires de Pau, le BCAAM, placé sous l'autorité de la direction du service national. La suppression de la conscription devrait toutefois conduire à la disparition progressive de ce service et au regroupement progressif des archives de la défense au SHD.

L'action 4 ne retrace quant à elle que la moitié des crédits effectivement affectés à la communication du ministère puisque n'apparaissent que les crédits de la DICoD et de l'ECPAD, l'autre moitié étant répartie entre les armées et les entités du ministère qui disposent de leurs propres moyens de communication.

B. UNE BAISSÉ GLOBALE DIFFICILE À APPRÉHENDER

• Les crédits du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » diminuent globalement dans le projet de loi de finances (PLF) de presque 13 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de plus de 6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 4,8 % en AE et de 2,28 % en CP. Les évolutions les plus significatives concernent les actions 2 et 3. À l'inverse des crédits des autres actions, les autorisations d'engagement affectées à la politique de mémoire doublent pour atteindre 9,75 millions d'euros et près de 9 millions d'euros en CP, l'effort se concentrant sur les crédits d'intervention qui augmentent de 66 % pour les AE et de 57 % pour les CP.

En revanche, les crédits dévolus à la promotion et à la valorisation du patrimoine culturel diminuent de 12,7 % pour atteindre 48 millions d'euros en AE et 51,2 millions d'euros en CP, la baisse se concentrant sur les dépenses de fonctionnement qui sont réduites de 22,6 % pour les CP. Pour les dépenses d'opérations financières, les AE sont divisées par trois quand les CP baissent de 30,8 %.

Même si proportionnellement l'effort semble moins important, la DSN voit ses crédits baisser de plus de 8 millions d'euros en AE et de 1,7 million d'euros en CP.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de l'ensemble des actions du programme entre 2007 et 2008 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

Action et titre	AE			CP		
	LFI 2007	PLF 2008	Évolution	LFI 2007	PLF 2008	Évolution
01 Journée d'appel et de préparation à la défense	164,58	156,29	- 5,30 %	157,75	156,01	- 1,11 %
titre 2 dépenses de personnel	126,34	127,11	+ 0,61 %	126,34	127,11	+ 0,61 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	37,99	28,00	- 35,71 %	31,16	28,68	- 8,66 %
titre 5 dépenses d'investissement	0,20	1,14	+ 82,16 %	0,20	0,18	- 13,00 %
titre 6 dépenses d'intervention	0,05	0,05		0,05	0,05	
02 Politique de mémoire	4,76	9,75	+ 51,15 %	5,01	8,99	+ 44,34 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	1,55	1,55		1,55	1,55	
titre 5 dépenses d'investissement	1,18	2,26	+ 47,80 %	1,18	2,10	+ 43,94 %
titre 6 dépenses d'intervention	2,03	5,94	+ 65,79 %	2,28	5,34	+ 57,38 %
03 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	54,28	48,09	- 12,87 %	57,67	51,18	- 12,68 %
titre 2 dépenses de personnel	23,88	24,10	+ 0,92 %	23,88	24,10	+ 0,92 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	20,32	20,63	+ 1,50 %	23,71	19,34	- 22,61 %
titre 6 dépenses d'intervention	0,17	0,16	- 4,38 %	0,17	0,16	- 4,38 %
titre 7 dépenses d'opérations financières	9,91	3,20	- 209,76 %	9,91	7,58	- 30,77 %
04 Communication	45,78	42,30	- 8,22 %	44,23	42,44	- 4,20 %
titre 2 dépenses de personnel	15,05	12,26	- 22,76 %	15,05	12,26	- 22,76 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	30,67	29,80	- 2,92 %	28,67	29,80	+ 3,79 %
titre 5 dépenses d'investissement	0,06	0,24	+ 74,98 %	0,51	0,38	- 32,47 %
Total programme 167	269,40	256,43	- 5,06 %	264,66	258,63	- 2,33 %
titre 2 dépenses de personnel	165,26	163,46	- 1,10 %	165,26	163,46	- 1,10 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	90,54	79,98	- 13,20 %	85,10	79,38	- 7,21 %
titre 5 dépenses d'investissement	1,44	3,64	+ 60,37 %	1,89	2,67	+ 29,11 %
titre 6 dépenses d'intervention	2,24	6,14	+ 63,48 %	2,49	5,54	+ 55,13 %
titre 7 dépenses d'opérations financières	9,91	3,20	- 209,76 %	9,91	7,58	- 30,77 %

Source : documents budgétaires.

• Cette diminution globale doit cependant être appréhendée avec beaucoup de prudence compte tenu de modifications structurelles intervenues au sein même du programme, de l'organisation d'évènements ponctuels spécifiques et de l'abondement de crédits prélevés sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission défense.

1. L'évolution des structures administratives

Les crédits de paiement du titre de l'action 4 « communication » baissent de plus de 18,5 % alors que dans le même temps les crédits de fonctionnement augmentent de près de 4 %. Ces mouvements s'expliquent pour une large part par l'achèvement de la modification de statut de l'ECPAD. Les personnels ne sont plus mis à disposition de l'établissement et rémunérés sur les crédits de l'action 4, mais directement par l'ECPAD qui bénéficie pour cela d'une dotation pour

charges de service public. Cela se traduit par une diminution mécanique des crédits de titre 2 et une hausse corollaire des crédits de titre 3. Ce glissement apparaissait déjà en 2007 mais prend sa forme définitive en 2008 : la subvention pour charges de service public s'établissant au total à 19,2 millions d'euros dont 16,7 millions pour les dépenses de personnel. Cette évolution statutaire de l'ECPAD explique certes l'augmentation des crédits de titre 3, mais elle n'explique que partiellement la diminution des crédits de titre 2, la DICO D poursuivant en 2008 les efforts de réduction de ses dépenses de personnel entamés depuis 2002.

Les trois principaux musées ont bénéficié en 2007 de dotations en fonds propres destinées à assurer le financement de certains investissements importants qui apparaissent comme des dépenses d'opérations financières en 2007. L'essentiel de ces investissements a été programmé et les travaux engagés. Aucun programme d'ampleur n'étant plus immédiatement nécessaire, les AE de titre 7 ont baissé de 6,7 millions d'euros et n'apparaissent plus que les crédits de paiement nécessaires pour payer les travaux déjà engagés qui atteignent donc 7,6 millions d'euros en 2008 au lieu de 9,9 millions d'euros en 2007.

2. Un effort significatif pour la politique de mémoire

En 2008, les crédits de l'action 2 « politique de mémoire » progresseront de près 5 millions d'euros en AE et de près de 4 millions en CP, doublant les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007. Cette très forte augmentation s'explique par l'organisation des commémorations du 90^e anniversaire de l'armistice du 11 novembre 1918 et par une subvention de 3 millions d'euros en faveur de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc. Ces deux événements ne revêtent toutefois qu'un caractère ponctuel, les crédits devant revenir à un niveau ordinaire dès 2009.

3. L'apport du programme 212

Le programme 167 ne comportant pas d'action de soutien, il bénéficie depuis sa création des prestations du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Les fonctions transversales de gestion centrale, de politique immobilière, de systèmes d'information et de communication et d'accompagnement des politiques de ressources humaines sont réparties au profit des différentes actions publiques. Cet abondement porte essentiellement sur des crédits de rémunération et de fonctionnement. Seules la DICO D et la DSN sont concernées par des réaffectations de crédits d'investissement. En 2008, la contribution du programme 212 représente 38,9 millions d'euros, soit 13 % du total du programme « Liens entre la nation et son armée », dont 20 millions d'euros pour la JAPD et 18 millions pour la promotion et la valorisation du patrimoine culturel. Ces abondements compensent pour l'essentiel les baisses de crédits propres de ces actions.

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

Action	Crédits en provenance du programme 212			Évolution des crédits du programme 167 entre LFI 2007 et PLF 2008 (2)	Évolution réelle des crédits disponibles (1) + (2)
	2007	2008	Évolution (1)		
Journée d'appel de préparation à la défense	18,81	20,08	+ 1,27	- 1,74	- 0,47
Promotion et valorisation du patrimoine culturel	3,83	18,11	+ 14,28	- 6,49	+ 7,79
Communication	0,57	0,68	+ 0,10	- 1,78	- 1,68
Totaux	23,21	38,87	+ 15,66	- 10,01	+ 5,65

Source : documents budgétaires.

Ce soutien permet de maintenir les crédits affectés à ces actions, voire de les augmenter. Toutefois, une part importante d'entre eux ne sera plus directement gérée par les responsables des budgets opérationnels du fait de la ventilation opérée entre les programmes. Cette présentation budgétaire affaiblit la responsabilité des responsables de programme et, avec la multiplication des acteurs, risque de nuire à l'efficacité du contrôle de gestion infra-annuel.

II. — LA JOURNÉE D'APPEL ET DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE (JAPD)

La loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national supprime pour les jeunes hommes la conscription et instaure un service national universel auquel sont soumis les hommes et les femmes. L'article 1^{er} de la loi codifié à l'article L. 111-2 du code du service national dispose que « *le service national universel comprend [...] le recensement, l'appel de préparation à la défense et l'appel sous les drapeaux* ». Dans ce cadre, la journée d'appel et de préparation à la défense apparaît comme l'élément fédérateur du dispositif dans la mesure où le recensement et l'appel sous les drapeaux restent fondés sur le volontariat, en-dehors des périodes de tension ou de menace du territoire. Le contenu de la journée a été progressivement adapté et une attention croissante est portée à l'insertion des jeunes en difficulté.

A. L'ACHÈVEMENT D'UN PARCOURS DE CITOYENNETÉ POUR L'ENSEMBLE D'UNE CLASSE D'ÂGE

1. L'aboutissement du parcours de citoyenneté

Le parcours de citoyenneté comporte trois étapes : un enseignement de défense, le recensement et la JAPD. L'essentiel de l'enseignement de défense intervient en classe de 3^e et en classe de 1^{ère}. Il sensibilise les élèves aux problématiques de sécurité, de défense nationale mais leur présente également succinctement l'organisation de la défense. Même s'il ne doit en aucun cas être assimilé à l'éducation plus globale à la citoyenneté, l'enseignement de défense participe à la structuration du lien entre les institutions publiques et la jeunesse. Ainsi le recensement, qui intervient entre 16 et 25 ans, se fait exclusivement auprès de la mairie de secteur. Cette démarche constitue pour beaucoup de jeunes le premier contact avec une administration publique. De même, le recensement permet aux élus locaux de mieux connaître les attentes et les préoccupations des citoyens de demain.

Les services de la direction du service national en charge de l'organisation de la JAPD prêtent une attention toute particulière au recensement car il constitue la base de données à partir de laquelle sont convoqués les participants à la JAPD. Or le taux de recensement varie beaucoup selon la région et la situation socio-politico-économique du bassin. Par exemple, trois mois après leur 16^e anniversaire, 90 % des jeunes alsaciens sont recensés, alors qu'ils ne sont que 30 % en Seine-Saint-Denis. Dans les zones plus défavorisées, des méthodes alternatives de recensement pourraient être imaginées comme une mairie ambulante intervenant directement dans les collèges. Des incitations existent également pour assurer l'effectivité du recensement : le certificat de passage par la JAPD est exigé pour passer le permis de conduire ou se présenter aux concours de la fonction publique par exemple.

2. 780 000 jeunes concernés chaque année

Entre 16 et 18 ans, tous les membres d'une classe d'âge doivent participer à une JAPD. L'évolution démographique permet de prévoir assez finement le nombre de jeunes à accueillir chaque année. Après une montée progressive qui accompagnait la mise en place de la JAPD au début des années 2002, un pic a été atteint en 2004 où plus de 820 000 personnes ont été accueillies. Les effectifs ont progressivement baissé depuis et semblent se stabiliser autour de 780 000 jeunes chaque année, ceux d'outre-mer représentant 5 % du total.

PARTICIPATION À LA JAPD DEPUIS 2001

(nombre de présents)

	Métropole	Outre-mer	Total
2001	614 272	26 124	640 396
2002	656 262	26 500	682 762
2003	757 218	31 255	788 473
2004	784 317	36 457	820 774
2005	751 475	39 973	791 448
2006	738 382	41 458	779 840
1^{er} semestre 2007	447 062	24 340	471 402
Estimation 2007	740 000	40 000	780 000
Estimation 2008	740 000	40 000	780 000

Source : ministère de la défense.

Les sessions de JAPD doivent être organisées au plus près des bassins de population, ne serait-ce que pour minimiser les coûts de transport. La direction du service national s'appuie pour cela sur un réseau de 28 établissements en métropole et de 6 établissements outre-mer, charge à eux de sélectionner les sites, militaires ou civils, qui peuvent accueillir les sessions. En 2007, 242 sites ont été retenus dont 205 sites militaires et 37 sites civils.

Les jeunes Français ne résidant pas sur le territoire national sont également concernés par la JAPD. À ce titre, depuis 1999, des sessions sont organisées sous la responsabilité des chefs de postes diplomatiques ou consulaires accrédités, dans les conditions fixées par le code du service national complétées par les dispositions de l'arrêté interministériel du 17 juin 1998 relatif au recensement et à la JAPD des Français à l'étranger. Certains postes diplomatiques ou consulaires constatent la présence, au cours de leurs JAPD, de 100 % de bi-nationaux possédant concurremment la nationalité française et celle de l'État de résidence quand d'autres font état d'un nombre marginal de bi-nationaux. Compte tenu d'une sensibilisation aux enjeux de défense moins forte que sur le territoire national, de liens parfois distendus avec la France, voire pour certains cas de la non maîtrise de la langue française, la participation et le profil des jeunes garçons et filles sont très variables d'un continent à l'autre, et par continent d'un pays à l'autre.

B. UN CONTENU EN CONSTANTE ÉVOLUTION

Dernier élément obligatoire du parcours d'éducation à la défense, la JAPD cherche à « *conforter l'esprit de défense et [concourt] à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse* »⁽¹⁾.

Lors de la JAPD, les jeunes Françaises et Français reçoivent dans un premier temps des enseignements qui concernent, d'une part, les droits et devoirs du citoyen et d'autre part, la connaissance de l'organisation et des métiers de la défense. Cette information, destinée à renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté nationale, et désormais européenne, repose sur des modules présentés à l'aide de moyens pédagogiques performants et récents, visant à la diffusion de messages institutionnels enrichis par l'expérience des différents intervenants. Pour dynamiser cette journée, est désormais obligatoirement intégrée une visite du site militaire et quand la journée est organisée sur un site civil, des intervenants du monde de la défense viennent témoigner. Il peut s'agir de militaires revenant d'opérations extérieures (OPEX), d'anciens combattants... Les jeunes participants peuvent ainsi faire le lien entre la théorie et la pratique et interroger les militaires sur leur quotidien.

Le programme de la JAPD s'est progressivement enrichi de deux modules. Au cours de la JAPD, une attention particulière est portée sur l'insertion : agissant en tant que prestataire de service de l'éducation nationale, la DSN fait passer à l'ensemble des jeunes des tests de maîtrise de la langue française. Les jeunes détectés en difficulté sont alors reçus individuellement ; leur sont alors présentés différents dispositifs d'insertion ou de réinsertion. À l'issue de cette journée, les coordonnées de ces jeunes sont transmises dans les 48 heures aux missions locales ou à d'autres organismes d'insertion, comme l'EPiDe⁽²⁾, charge à ces organismes d'assurer le suivi de ces jeunes à moyen et long terme.

Par ailleurs, devant l'insuffisante formation de la population aux gestes de premiers secours, un module d'initiation au secourisme d'une durée d'une heure quinze minutes a été institué en 2004⁽³⁾. Compte tenu du temps imparti, il ne cherche qu'à sensibiliser les jeunes et les incite à prolonger cette première formation par une préparation complète à l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS). En 2006, 96,1 % de jeunes présents en JAPD ont suivi l'initiation alors qu'ils n'étaient que 84,4 % en 2005. Depuis le mois de mai 2007⁽⁴⁾, la formation dispensée au cours de la JAPD est reconnue comme équivalant aux

(1) Article L. 111-2 du code du service national.

(2) L'établissement public d'insertion de la défense est l'établissement national en charge du dispositif « défense deuxième chance », cf. *infra*.

(3) L'article 5 II de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 complète l'article L.114-3 du code du service national qui est désormais rédigé de la manière suivante : « Lors de l'appel de préparation à la défense, les Français [...] bénéficient également d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours ».

(4) Arrêté du 27 avril 2007, JO du 16 mai 2007.

modules 1 (la protection), 2 (l'alerte), 5 (la victime est inconsciente) et 6 (la victime ne respire plus) de l'attestation de formation aux premiers secours. Cette équivalence est valable un an à compter de la date de la formation reçue en JAPD. L'exécution de ce module en métropole est assurée par la Croix-Rouge française dans le cadre d'un marché pluriannuel. À l'exception de la Guyane, dont le dossier est à l'étude, la mise en oeuvre de ce module outre-mer fait l'objet de marchés locaux dans le cadre de crédits délégués, gérés par la direction interarmées du commissariat.

C. UN EFFORT PARTICULIER POUR L'INSERTION

À la demande de l'éducation nationale, la JAPD intègre une série de tests de lecture et d'écriture qui vérifie l'acquisition des fondamentaux de la langue française. Le protocole conclu avec le ministère de l'éducation nationale ⁽¹⁾ définit les modalités de préparation, la mise en oeuvre et l'exploitation de ces tests d'évaluation. Les jeunes détectés en difficulté sont alors reçus en entretien individuel par des personnels de la direction du service national. Beaucoup d'entre eux n'ont plus de contact ni avec l'institution scolaire ni avec un organisme d'insertion et il s'agit de renouer un lien distendu. Cette première prise de contact serait totalement inefficace si elle n'était pas très rapidement relayée par les services compétents qui assurent un suivi de moyen et de long terme.

Le protocole interministériel du 1^{er} avril 2004 associe les ministères de l'éducation nationale, de l'emploi, de l'agriculture mais aussi l'enseignement catholique, le conseil national des missions locales et l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme et précise la démarche d'insertion proposée à ces jeunes. Complété par le protocole du 18 avril 2005, il porte sur une démarche d'accompagnement personnalisé dans le cadre du dispositif « Savoirs pour Réussir » mis en oeuvre par la fondation « Caisses d'Épargne pour la Solidarité ». Pour les jeunes non scolarisés, des dispositifs spécifiques sont proposés comme le plan « défense deuxième chance » qui s'adresse à des jeunes volontaires âgés de 18 à 21 ans. Mis en oeuvre par l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), créé en août 2005 et placé sous la double tutelle des ministères chargés de la défense et de l'emploi et de la cohésion sociale, ce dispositif fait partie des structures agréées au titre du service civil volontaire.

(1) La quatrième version du protocole a été signée le 31 janvier 2007.

Quel avenir pour le dispositif défense deuxième chance ?

Créé durant l'été 2005 et inspiré du modèle du service militaire existant outre-mer, le dispositif « défense deuxième chance » vise à réinsérer socialement et professionnellement des jeunes âgés de 18 à 21 ans sans emploi, ni qualification ni diplôme. Pour cela a été créé l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) rattaché aux ministères de la défense et de l'emploi et financé par les crédits du plan de cohésion sociale.

Les centres défense deuxième chance (CD2C) proposent à de jeunes volontaires une triple formation comportementale, scolaire et professionnelle. À ce jour, 62 % des 755 jeunes ayant achevé leur formation ont trouvé une solution d'insertion. À la fin du mois d'octobre, compte tenu des dernières incorporations, les centres devraient accueillir 1 850 personnes.

Malgré ces résultats extrêmement encourageants, l'avenir du dispositif peut sembler difficile. La réunion interministérielle du 19 décembre 2006 avait déterminé que l'EPIDe disposerait pour 2007 d'un budget total de 100 millions d'euros et qu'à terme 45 centres devraient être ouverts. Le montant des crédits de fonctionnement pour 2007 et pour 2008 pourrait cependant être revu à la baisse, certaines hypothèses envisageant même de le diviser par deux. Or, un budget de fonctionnement de 50 millions d'euros conduirait à fermer des centres. Par ailleurs, cinq centres neufs ou réhabilités doivent être réceptionnés avant la fin de l'année 2007 : les baux d'occupation de ces centres ont déjà été signés et même s'ils ne sont pas occupés, l'EPIDe devra assurer le paiement de ces loyers.

Enfin, 18 autres sites potentiels ont été identifiés et, lors de la précédente législature, le premier ministre et la ministre de la défense se sont engagés auprès de certains partenaires locaux à y ouvrir des CD2C. Certaines collectivités territoriales ont ainsi prévu des travaux, voire déposé des permis de construire, pour des centres dont l'ouverture pourrait être compromise.

Tous les acteurs, qu'il s'agisse des responsables d'organismes d'insertion, des entreprises ou des élus, s'accordent à reconnaître l'utilité et l'efficacité du dispositif. L'objectif de 20 000 jeunes accueillis est très vraisemblablement à reconsidérer, mais en tout état de cause il ne semble pas concevable de réduire le format actuel. Le dispositif doit, au minimum, être stabilisé et surtout pérennisé, les moyens de fonctionnement de l'EPIDe devant être à la hauteur des missions qui lui sont confiées.

Le projet pourrait donc s'articuler autour d'une vingtaine de centres, implantés à proximité de bassins d'emploi dynamiques, ce qui nécessiterait un budget annuel de fonctionnement compris entre 90 et 105 millions d'euros

Il n'en reste pas moins que les missions locales restent les interlocuteurs principaux de ces jeunes. Une expérimentation a été menée cette année pour compenser l'insuffisance des liens entre les établissements du service national et les missions locales. Les associations régionales des missions locales (ARML) sont chargées du pilotage des différentes actions afin d'améliorer la connaissance réciproque entre les services de la DSN et les missions locales et pour renforcer la coordination de leurs activités.

Par ailleurs, l'insertion des jeunes se heurte parfois à leur situation médicale et sanitaire. Dans le cadre du protocole du 12 février 2001, la DSN participe à l'enquête annuelle menée au profit de l'observatoire des drogues et toxicomanies (OFDT) nommée « ESCAPAD » (enquête sur la santé et les comportements lors de la JAPD). Elle complète le dispositif mis en place par l'OFDT afin d'observer le comportement des jeunes en matière de drogues : une fois par an, dans toute la France, les jeunes qui participent à la JAPD répondent à un questionnaire anonyme centré sur leurs consommations de substances psychoactives. L'enquête ESCAPAD, après avoir été annuelle de 2001 à 2005, est devenue triennale, la prochaine enquête devant avoir lieu en 2008. L'OFDT assure l'élaboration, l'exploitation, l'analyse et les publications de cette enquête notamment au profit des indicateurs de la politique de santé. La DSN est uniquement chargée de distribuer les questionnaires et de les collationner.

D. UN COÛT IMPORTANT MALGRÉ DES EFFORTS DE RATIONALISATION

- La mise en place de la JAPD est assurée par la DSN qui a également en charge quatre autres missions, les crédits de l'action ne devant donc pas être analysés comme destinés à la seule JAPD. La DSN prend en charge le recensement, avec la prise en compte des fichiers alimentés par 36 000 mairies, et participe à l'inscription d'office à 18 ans sur les listes électorales ; elle administre les dossiers de ceux qui ont servi sous les armes et dans les autres formes du service national notamment avec son service d'archives implanté à Pau (environ 29 millions de dossiers individuels) ; elle établit les attestations de services ou de position au regard du service national ; elle constitue les fichiers fiables des jeunes âgés de 18 à 25 ans en vue d'un rétablissement éventuel de l'appel sous les drapeaux (dans le cadre d'une catastrophe naturelle d'ampleur nationale par exemple). Ces missions pèsent naturellement sur les moyens de la DSN et brouillent l'analyse de l'action qui n'est évaluée au travers des indicateurs de performance que sur la seule JAPD.

- Les crédits de paiements alloués à l'action 1 « JAPD » du programme 167 diminuent globalement de plus d'1 % en 2008 avec une diminution nette des crédits de titre 3, c'est-à-dire du fonctionnement qui baisse de 8 %. Pour les crédits d'investissements, un effort significatif est réalisé pour les engagements qui passent de 203 400 euros à 1,14 million d'euros. Le besoin

n'apparaissant qu'en engagement, les CP de titre 5 passent en revanche de 203 400 euros à 180 000 euros, soit une baisse de 11,5 %.

CRÉDITS AFFECTÉS À L'ACTION 1 « JAPD »

(en millions d'euros)

		Titre 2 dépenses de personnel	Titre 3 dépenses de fonctionnement	Titre 5 dépenses d'investissement	Titre 6 dépenses d'intervention	Total
CP	PLF 2008	127,11	28,68	0,18	0,05	156,01
	LFI 2007	126,34	31,16	0,2	0,05	157,75
	<i>Évolution</i>	+ 0,61%	- 7,97%	- 11,50%		- 1,10%
AE	PLF 2008	127,11	28	1,14	0,05	156,29
	LFI 2007	126,34	37,99	0,2	0,05	164,58
	<i>Évolution</i>	+ 0,61%	- 26,31%	+ 460,47%		- 5,04%

Source : ministère de la défense.

L'action participe au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux à hauteur de 1,6 million d'euros et voit ses crédits de personnel amputés de 5,07 millions d'euros dans le cadre du rééquilibrage des crédits de personnel entre les programmes du ministère de la défense. Dans le même temps, elle bénéficie d'un abondement de 6,3 millions d'euros du compte d'affectation spéciale « pensions ». La DSN disposera en 2008 d'un plafond d'emploi de 2 750 équivalents temps plein (ETP) essentiellement mobilisés au profit de la JAPD, 2 017 d'entre eux étant au contact direct des jeunes. En 2006, 90 % des personnels de la direction prenaient en charge la JAPD, soit 957 militaires et 1 620 civils.

La baisse des crédits de fonctionnement est quant à elle due à près d'1,5 million d'euros de transferts à destination d'autres programmes ou du titre 2 et à 1,85 million d'euros d'économies de productivité.

- Malgré des efforts de rationalisation, l'organisation de la JAPD représente pourtant un coût unitaire élevé, en constante augmentation depuis 2001. Les 190 euros unitaires devraient être dépassés en 2007 et 2008 avec des estimations respectives de 193 et 195 euros par jeune. Cette augmentation apparaît préoccupante d'autant plus que s'ajoutent chaque année des modules complémentaires à la formation qui risquent de contribuer à cette hausse. Le module secourisme introduit en 2004 représente par exemple un surcoût de 8 euros par jeune en 2005.

DÉPENSES RÉALISÉES PAR LA DSN POUR LA JAPD

	2002	2003	2004	2005	2006
Coût total JAPD (<i>millions d'euros</i>)	110,0	100,8	103,8	110,3	109,1
Nombre de jeunes présents	683 000	788 000	821 000	791 465	779 840
Coût JAPD/jeune présent (hors pension)	161 €	128 €	127 €	139 €	140 €
Coût JAPD/jeune présent (avec pension)	217 €	173 €	170 €	187 €	190 €

Source : ministère de la défense.

- Le suivi de la performance de la JAPD se fait actuellement au travers de l'indicateur 1.1 « taux de satisfaction de « l'utilisateur » de la JAPD » établi grâce aux questionnaires distribués aux participants dès la fin de la journée, ne permettant qu'une évaluation immédiate du dispositif. Dans le cadre du baromètre 2007 « Les Français et la Défense nationale », réalisé par l'institut BVA du 18 au 27 juin 2007, la DICOd a réalisé une enquête auprès d'un échantillon national représentatif de la population française, afin de donner un indice de satisfaction différé, c'est-à-dire cinq ans après le passage : 56 % des jeunes gens interrogés et ayant effectué leur JAPD se déclarent satisfaits. Ce sondage devrait être reconduit en 2008 et pourrait constituer un nouvel indicateur de performance dès le projet de loi de finances pour 2009.

III. — MÉMOIRE, PATRIMOINE ET CULTURE

Le programme 167 comprend deux actions étroitement liées dans la mesure où elles participent au développement, à la conservation et à la valorisation du patrimoine mémoriel et culturel de la défense, et où toutes leurs politiques sont placées sous la tutelle unique de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Leur importance varie toutefois fortement, les CP de chaque action représentant 3, 5 % des crédits du programme pour l'action 2 « politique de mémoire » et près de 20 % pour l'action 3 « promotion et valorisation du patrimoine culturel ». Par ailleurs, les actions connaissent une évolution contraire de leurs crédits, la politique du patrimoine étant nettement contrainte alors que la politique de mémoire bénéficie de crédits supplémentaires.

A. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE SOUS FORTES CONTRAINTES

L'action 3 rassemble les crédits dévolus à la politique culturelle de la défense qui vise à sensibiliser le public à la culture militaire grâce à l'important patrimoine du ministère de la défense, la DMPA en assurant la coordination et la mise en œuvre. Pour la première fois en 2008, l'action a été décomposée en deux sous-actions. La sous-action 31 se concentre sur le service historique de la défense (SHD) tandis que la sous-action 32 isole les crédits liés à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'action culturelle et de la mise en valeur du patrimoine de défense.

Quatre établissements publics rattachés à la DMPA participent à ces politiques : les trois musées nationaux que sont le musée de l'armée, le musée national de la marine et le musée de l'air, ainsi que SHD qui assure la gestion et la conservation des archives. Compte tenu de la nature des opérateurs, l'essentiel des crédits de l'action apparaissent comme des subventions pour charge de service public qui représentent plus de 75 % des crédits de titre 3.

En 2008, un peu plus de 51 millions d'euros en CP iront à la politique de patrimoine, soit une baisse de 11 % par rapport à la loi de finances pour 2007. En deux ans, l'action aura donc vu ses crédits se réduire de plus de 18 %, soit 11 millions d'euros. L'effort porte sur le fonctionnement qui supporte une baisse de près de 4, 4 millions d'euros (- 18, 5 %).

1. Les musées

- Pour la première année, les crédits versés aux trois musées nationaux placés sous la tutelle de la DMPA sont isolés au sein de la sous-action 32 « action culturelle et mise en valeur du patrimoine ». Établissements publics autonomes, les musées reçoivent du programme 167 des subventions pour charges de service public couvrant les dépenses de fonctionnement, essentiellement les dépenses de rémunération, mais aussi des dépenses d'investissement courant. Les opérations

lourdes d'investissement sont, quant à elles, financées par des dépenses d'opérations financières qui dotent les établissements de fonds propres.

L'apparition de cette nouvelle sous-action souligne encore plus nettement l'imperfection du périmètre du programme. Ne sont retracés que les crédits alloués à trois musées, les armées gardant dans leurs budgets tous les musées de tradition. Or, en 2006-2007, la DMPA a mené une campagne de promotion et de soutien des autres musées qui a conduit à l'obtention du label « musée national » : les musées de Fréjus, Draguignan et du Val de Grâce ont ainsi obtenu le label « musées nationaux ». D'autres musées, comme le musée de transmissions, celui de la cavalerie ou celui des chasseurs alpins, pourraient également bénéficier de ce label. L'ensemble des musées étant engagés dans une même démarche et devant faire face à des problématiques communes de modernisation et de conservation, il semblerait pertinent de les placer sous une même tutelle, la DMPA, qui assurerait une meilleure mutualisation des expériences et des moyens.

- Les crédits alloués aux musées sont globalement en baisse en 2008, avec toutefois des différences notables à la fois entre les musées et entre les crédits de fonctionnement courant et les dépenses d'investissement.

**SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC ATTRIBUÉES AUX MUSÉES NATIONAUX
(TITRE 3 ET TITRE 7)**

en millions d'euros

	2007		2008		évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
musée de l'armée	11,19	14,65	4,69	9,07	-58,1%	-38,1%
musée de l'air et de l'espace	8,16	8,16	7,41	7,41	-9,2%	-9,2%
musée de la marine	5,73	5,67	5,74	5,71	0,1%	0,7%

Source : documents budgétaires.

Les subventions de fonctionnement sont en nette baisse pour le musée de l'armée et le musée de l'air et de l'espace alors qu'elles restent stables pour le musée de la marine. Le premier voit ainsi sa subvention de fonctionnement courant passer de 7,94 millions d'euros en 2007 à 4,69 millions d'euros dans le projet de loi de finances, soit une baisse de 41 % pour les CP. Cette différence est due à la disparition de la subvention d'investissement courant qui atteignait près de 3,5 millions d'euros en 2007. Le musée de l'air et celui de la marine reçoivent respectivement 870 000 euros et 1,9 million d'euros permettant la rénovation du palais de Chaillot et la mise en sécurité des musées des ports.

Le musée de l'armée bénéficie par ailleurs d'un important effort d'investissement prévu jusqu'en 2009 dans le cadre du plan global de modernisation architecturale, technique et muséographique appelé ATHENA (armes, techniques, histoire, emblèmes, nation, armée) qui a pour ambition de transformer ce musée d'objets en musée d'histoire des armées permanentes. Tous les engagements ayant été réalisés, les AE de ce programme apparaissent nulles en

2008, soit une différence de 6,5 millions d'euros. Les crédits de paiement prévus permettront de terminer la réalisation d'espaces thématiques dédiés à la période située entre Louis XIV et Napoléon 1^{er}, à la période contemporaine (après 1946), ou à des expositions temporaires. Lors de sa visite au musée de l'armée le 11 octobre dernier, le rapporteur a pu apprécier la qualité des premières rénovations achevées cette année qui ont notamment permis de redécouvrir dans le réfectoire Nord-Ouest les peintures murales de la fin du XVII^e siècle réalisées par Joseph Parrocel. Il convient d'ailleurs de souligner que la rénovation des réfectoires a été l'occasion d'expérimenter pour la première fois le mécénat puisque le musée des armées a reçu un apport du CIC à hauteur de 700 000 euros.

Le musée de l'air et de l'espace continue pour sa part les efforts de rénovation et d'extension. Les 3,2 millions d'euros de CP seront plus particulièrement consacrés en 2008 à la rénovation des hangars sur le site de Dugny, à la mise en sécurité de la tour de contrôle du Bourget et à la rénovation des façades.

- Au-delà de la réduction globale des subventions des musées, la situation de chaque établissement est assez contrastée, ne serait-ce que parce que le musée des armées reçoit plus d'un million de visiteurs par an quand le musée de la marine n'en reçoit que 280 000. L'activité du musée de l'air et de l'espace est quant à elle fortement liée au salon du Bourget et souffre donc de fluctuations annuelles fortes.

La négociation des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens en 2008 se concentrera sur le développement de la clientèle et sur la diversification des sources de financement. Le musée de la marine doit s'engager dans une politique plus offensive axée sur des expositions thématiques et sur des partenariats avec d'autres musées. Une réflexion doit enfin être menée sur l'accessibilité du musée de l'air et de l'espace.

2. Le SHD

- Dans le cadre du projet de loi de finances, la sous-action 31 a été créée afin de prendre en compte les spécificités de la gestion, de la conservation et de la mise à dispositions des archives. Le SHD a pour mission la collecte, l'étude, la conservation, la communication au public et la valorisation des archives historiques du ministère de la défense ainsi que la sauvegarde historique de la symbolique militaire. Créé le 17 janvier 2005, sous la forme d'un établissement public administratif placé sous la tutelle de la DMPA, il regroupe les quatre services historiques des armées et de la gendarmerie nationale, le centre des archives de l'armement et du personnel ainsi que les services d'archives issus de l'administration des anciens combattants. N'échappent à la centralisation que les archives du service national qui sont encore prises en charge par le bureau central des archives administratives militaires de Pau (BCAAM). La disparition de la conscription et le reversement progressif des documents aux archives

départementales devrait toutefois conduire dans les prochaines années à la disparition de cette particularité.

Les archives remplissent trois missions principales : elles participent à la mémoire collective et individuelle, elles sont une part intégrante du patrimoine et enfin elles sont le reflet d'actions régaliennes de l'État. À ce titre, le SHD est saisi de toutes les commissions rogatoires d'accès aux documents. Grâce à la centralisation, il est désormais en mesure de répondre à ces demandes sur le plan juridique et sur le plan technique.

- Le plafond d'emplois prévu en 2006 n'ayant pu être atteint puisque n'ont été mobilisés que 466 emplois à temps plein travaillé (ETPT) sur les 519 ETPT prévus, le plafond d'emploi autorisé a été ramené à 471 ETPT pour 2008. Le déficit de personnels civils constaté en 2006 a été corrigé. Le service rencontre aujourd'hui des difficultés pour combler ses vacances de personnels militaires, notamment en volontaires de la gendarmerie nationale. Outre les 24,1 millions d'euros consacrés à la rémunération des personnels, le SHD reçoit 3,58 millions d'euros de CP pour assurer son fonctionnement. Une dotation en AE de 1,2 million d'euros va permettre en 2008 la passation d'un marché pluriannuel de trois ans relatif à la restauration et à la numérisation des archives et des bibliothèques. Un effort important doit encore être fourni pour sécuriser et améliorer l'accès aux salles de lecture du château de Vincennes.

- La création du SHD a permis de réaliser des économies d'échelle au bénéfice d'investissements liés au cœur de métier : choix de progiciels archives et bibliothèque communs à l'ensemble du service ; mise en place d'une politique commune de conservation préventive et curative ; accent mis sur la dématérialisation des supports autour de thèmes fédérateurs pour, tout en préservant les documents originaux, valoriser les fonds par le biais du site Internet dont la version 3 sera mise en ligne prochainement ; concertation entre les départements, en attendant la mise en œuvre des résultats de l'audit sur les bibliothèques pour la politique d'acquisition (périodiques et monographies) ; coordination de la politique éditoriale de l'ensemble du service.

Le service historique a également travaillé à l'harmonisation progressive des méthodes de travail et sur la problématique des archives électroniques. La réflexion entamée en 2006 sur la conception d'un schéma directeur pour les archives a été poursuivie en 2007. Elle constitue un préalable indispensable à l'élaboration d'un schéma directeur pour les infrastructures, dont le premier volet opérationnel sera la construction, à compter du deuxième semestre 2007, de nouveaux magasins d'archives au fort neuf de Vincennes. Pour faire face à ces difficultés de stockage, des efforts significatifs de numérisation des archives sont parallèlement menés.

Le SHD doit par ailleurs améliorer très nettement l'accès à ses salles de lecture qui ne peuvent accueillir aujourd'hui qu'un nombre limité de personnes. À la fin de cette année commenceront les travaux de réalisation d'une grande salle de

lecture moderne qui ouvrira en mai 2008 dans les appartements royaux et permettra de répondre aux attentes d'un public nombreux tout en remettant symboliquement les archives au centre du dispositif de Vincennes.

Afin d'améliorer la coordination entre les différents services implantés sur le site du château de Vincennes et pour mieux prendre en compte l'ouverture au public, la commission interministérielle sur le château de Vincennes (CICV) examine aujourd'hui la possibilité de regrouper l'ensemble des activités de gestion du site au sein d'un seul établissement.

B. UN EFFORT IMPORTANT POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

- La mémoire des conflits du XX^e siècle permet de mieux comprendre la politique de défense menée à l'échelon national ou européen et le rôle des armées dans la société. Supervisée par le haut conseil de la mémoire combattante, présidé par le Président de la République, la politique de mémoire se traduit par l'organisation des huit cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national, par le soutien aux actions menées par les fondations de mémoire et les associations du monde combattant, par l'aide à l'érection et à l'entretien de monuments commémoratifs, par le soutien aux projets pédagogiques en lien avec l'actualité commémorative, par la production de documents pédagogiques, la publication ou le soutien d'ouvrages et l'aide à la production audiovisuelle et par la promotion du tourisme de mémoire. La mise en œuvre de ces politiques est assurée par la DMPA, sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration.

- Les crédits alloués à cette action augmentent considérablement, les CP passant de 5 millions d'euros en 2007 à 9 millions d'euros en 2008. Les dépenses d'intervention connaissent la plus forte hausse avec 3 millions d'euros de crédits supplémentaires. Ce changement relève toutefois de phénomènes temporaires liés à :

- la célébration du 90^e anniversaire de l'armistice de 1918. Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, le Président de la République a souhaité que les commémorations de la fin de la première guerre mondiale prennent une dimension internationale forte. Une commission présidée par le professeur Jean-Jacques Becker, historien spécialiste de ce conflit, est d'ailleurs chargée de proposer un schéma directeur à ces cérémonies ;

- la création de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc en application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ⁽¹⁾. Une dotation en capital de 3 millions d'euros sera versée à la fondation ; ses dépenses de fonctionnement seront couvertes par le rendement du capital.

(1) Loi n°2005-158 du 23 février 2005.

- Parallèlement à ces actions ponctuelles, la rénovation et la réhabilitation du patrimoine fait l'objet d'efforts conséquents. En 2008, plusieurs projets importants vont se concrétiser parmi lesquels la rénovation à hauteur de 400 000 euros du cimetière de Thessalonique en Grèce, la poursuite de la restauration du site de Notre Dame de Lorette pour 120 000 euros, la mise en valeur du site du Mont-Valérien pour 400 000 euros, la modernisation du Mémorial du Mont Faron (400 000 euros) et de l'historial Charles de Gaulle aux Invalides (17,5 millions).

Ce patrimoine rénové doit cependant faire l'objet d'une meilleure valorisation. L'année 2007 a été axée sur la poursuite de la mise en valeur sur Internet du « réseau des chemins de mémoire ». Ainsi a été créé le site Internet officiel du Centre européen du résistant déporté au Struthof (www.struthof.fr). Pour l'année 2008, la politique de développement de partenariat sera poursuivie et mise en œuvre avec les grands musées d'histoire, mais aussi avec des organismes relevant des ministères du tourisme et de la culture. En matière de technologie de l'information et de la communication, le site Internet consacré à la promotion du tourisme de mémoire évoluera vers un véritable portail interministériel (www.cheminsdememoire.gouv.fr). Enfin, le ministère de la défense participera financièrement au contrat de projets 2007-2013 de la région Lorraine pour l'équipement d'un centre d'interprétation de la grande Guerre à Verdun. Pour mener à bien ces politiques de valorisation, un effort de mutualisation des moyens apparaît encore nécessaire, notamment entre la DMPA et la DICoD, la première ne pouvant assurer seule une mise à jour permanente des différents sites internet.

- Enfin, une réflexion plus globale sera lancée en 2008 pour moderniser les commémorations et renforcer le lien avec le public. Une commission, présidée par le professeur André Kaspi, doit travailler au renouveau des commémorations afin de lutter contre le désintérêt dont elles sont à terme menacées et formuler des propositions concrètes, au-delà de la mobilisation des jeunes scolaires. L'effort engagé en faveur du site « mémoire des hommes », avec la numérisation des fiches des morts pour la France, doit être prolongé pour, à terme, croiser mémoires individuelles et mémoire collective. La DMPA s'est en ce sens engagée dans une politique de recueil de témoignages oraux de qualité en impliquant et en formant les délégués mémoire de l'ONAC. Plus de 1 000 témoignages ont déjà été collectés, permettant de constituer la plus grande base de données française en la matière.

IV. — LA COMMUNICATION

Les crédits de l'action 4 « communication » du programme baissent de 1,8 million d'euros en 2008 pour s'établir à 42,4 millions d'euros de CP, représentant 16,5 % des crédits de l'ensemble du programme. L'action ne retrace toutefois que les actions de communication réalisées soit par la DICoD, soit par l'ECPAD, écartant du champ du programme toutes les opérations menées par les autres entités du ministère.

A. LA MODERNISATION DE LA MISSION DE COORDINATION DE LA COMMUNICATION PAR LA DICOD

- Créée par le décret n° 98-41 du 27 juillet 1998, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD) constitue l'organisme de tête de l'ensemble des services de communication du ministère. Elle traite les affaires relevant directement du ministère dans sa globalité et assure la cohérence de l'ensemble des réseaux déconcentrés de communication. Le délégué qui la dirige assure également les fonctions de porte-parole du ministère.

Le budget global pour 2008 dépasse les 42,4 millions d'euros dont 19,2 millions d'euros de subvention pour charges de service public versée à l'ECPAD. Les dépenses de personnel sont de 12,25 millions d'euros, soit une baisse de 2,8 millions d'euros et les dépenses de fonctionnement hors LPM atteignent 10,6 millions d'euros. Les dépenses d'équipements et celles des titres 3 et 5 prévus dans la LPM reculent quant à elles de 124 650 euros. Ce budget permet à la DICoD d'employer 210 personnes dont 94 civils.

La réduction du budget de la communication entamée en 2003 se poursuit en 2008 même si *a priori* les crédits augmentent légèrement pour les dépenses de fonctionnement. Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, la DICoD sera en charge de tous les événements spécifiques intéressant le monde de la défense qui représentent un coût estimé de 2 millions d'euros. Cette enveloppe exceptionnelle décomptée, les crédits apparaissent en baisse nette, amplifiant même la politique de réduction annuelle de 2 % des crédits. Le plafond d'emplois étant maintenu, les efforts devront porter sur les coûts de fonctionnement courant. La réorganisation des services de la délégation devrait conduire à une rationalisation des moyens et surtout permettre de recentrer la délégation sur ses missions premières de coordination et de mise en cohérence des différentes actions de communication.

- Les trois principaux pôles de compétences actuels devraient ainsi s'inscrire dans une logique de *front office* et de *back office*, l'essentiel des pôles exerçant des missions de soutien au service d'un pôle unique de pilotage de projet de communication tant interne qu'externe.

— Le pôle stratégie, réorganisé en 2008 pour piloter convenablement les missions de conduite de projet et de coordination du réseau, doit constituer la structure *front office* assurant les interfaces avec les clients de la DICoD, en adaptant les organisations retenues par toutes les agences de communication.

— Le pôle médias prend en charge les relations avec la presse, quatre personnes assurant le soutien du porte-parole. Le ministère de la Défense est le seul, avec les Affaires étrangères, à disposer d'un porte-parole, interface privilégiée avec l'ensemble de la presse notamment en cas de crise. Le modèle de porte-parole est en train de se généraliser. Le point de presse hebdomadaire a été réorganisé pour mieux associer les responsables de communication de toutes les entités défense afin d'apporter l'information la plus précise et la plus complète à la vingtaine de journalistes présents (40 à 50 en temps de crise).

— Le bureau pôle médias actuel est le département qui gère les revues, le site Internet, les relations avec les producteurs de cinéma, ainsi que la participation aux événements et aux salons.

• Au-delà de la réorganisation, deux pistes de réflexion doivent être approfondies : la première concerne l'évolution des indicateurs de performance et la seconde l'évolution des publications de la défense.

Le taux affiché de satisfaction externe est remarquable avec 87 % de satisfaction alors que seuls 33 % des personnels du ministère s'estiment correctement informés sur les actions du ministère. Conforme aux données constatées dans d'autres organismes similaires, ce taux n'est pas inquiétant mais doit faire l'objet d'un suivi fin en période de conduite du changement. Il est toutefois regrettable que les indicateurs de performance n'intègrent aucunement ces éléments et se concentrent sur les recettes propres des revues et des produits de communication, ne permettant qu'une approche très partielle des politiques de communication.

La rationalisation des publications apparaît aujourd'hui indispensable, sans qu'elle conduise pour autant à la disparition systématique des revues propres à chaque arme. Le nouveau contrat d'édition notifié le 30 juin 2007 poursuit la réduction des coûts d'impression et de routage. Il intègre notamment les conclusions de l'audit interne réalisé en 2003 qui constate notamment l'augmentation des recettes publicitaires. Dans cette logique, l'externalisation de la gestion de la publicité a été lancée par appel d'offre à la fin du mois d'août dernier. Si le marché est relevé, l'ECPAD, qui gère actuellement la publicité dans les revues, continuera à assurer la chaîne de vente mais sans disposer du moindre levier et sans maîtriser les recettes. Cette activité très éloignée du cœur de métier de l'ECPAD pourrait aisément être transférée à des services plus spécialisés qui auraient une expérience et une vue d'ensemble en la matière, ou directement aux rédactions des revues de défense.

B. L'ECPAD

• Depuis 2001, l'ECPAD est un établissement public administratif autonome placé sous la tutelle de la DICOd, qui exerce trois métiers complémentaires : agence d'images au profit du ministère de la défense, centre d'archives audiovisuelles et agence de production.

— En tant qu'agence d'images, l'ECPAD peut mettre à la disposition des armées ou des services de la défense des équipes audiovisuelles pour couvrir des événements spécifiques ou réaliser des reportages de fond. Ainsi, à la demande du chef d'état-major des armées, des militaires de l'ECPAD sont régulièrement déployés en OPEX comme par exemple en Afghanistan ou au Kosovo. La diffusion des images collectées par l'ECPAD a été très nettement améliorée grâce au système « Serte ». Les chaînes de télévision ont ainsi un accès rapide et gratuit aux images d'actualité pendant 30 jours. Une réflexion est actuellement en cours pour développer la mise à disposition d'images au profit de magazines d'actualité.

— Le centre d'archives assure le recueil, la conservation, la restauration et la valorisation des archives. Malgré les dispositions prévues dans le décret constitutif de l'établissement, les services de communication des armées étaient initialement réticents à transmettre à l'ECPAD leurs fonds audiovisuels, craignant une moindre liberté d'accès aux documents et une altération de la signature d'origine. L'ECPAD a donc rappelé la procédure concernant les archives publiques, qui prévoit la mention d'origine des documents, et assure un libre accès aux images pour l'organisme versant.

Des efforts particuliers ont été récemment faits en faveur de la conservation avec l'aménagement de salles spécifiques au sein du fort d'Ivry, représentant un investissement de 550 000 euros, financé sur les fonds propres de l'établissement.

L'ECPAD dispose également d'une compétence connue et reconnue en matière de restauration de photographies et de films. Le fond d'archives comprend aujourd'hui plus de 3 millions de photographies dont 500 000 ont été numérisées. Seules les 350 000 photographies totalement renseignées (source, analyse scientifique de l'image...) sont mises en ligne en Intranet. Le site Internet de l'ECPAD, par le biais de la « médiathèque de la défense », met par ailleurs en ligne 8 000 photographies (60 000 avant la fin de l'année 2007). Il est prévu d'assurer la commercialisation en ligne de ces images, non pas tant pour développer une nouvelle source de revenus qui resterait somme toute très limitée, que pour simplifier le circuit administratif d'envoi et de vente des photos, notamment auprès de la clientèle privée.

— Centre de production audiovisuelle, l'ECPAD est amené à réaliser des reportages ou des expositions au bénéfice d'organes publics comme, par exemple, la Chancellerie de la Légion d'Honneur ou l'école polytechnique. Réagissant à l'actualité, l'ECPAD agit cependant souvent sans instruction formelle de ses organes de tutelle. Ces interventions restent limitées, la directrice souhaitant

privilégier les co-productions, c'est-à-dire une association plus en amont de l'ECPAD aux différents projets.

Outre l'aspect financier, les co-productions permettent à l'ECPAD d'être mieux identifié et contribuent à la mise en place d'un réseau audiovisuel plus efficace. Même si l'ECPAD s'efforce de participer à des festivals ou à des manifestations professionnelles, il peine à gagner en visibilité. Malgré la motivation et la forte implication des personnels, il ne dispose pas à ce jour de suffisamment de professionnels de la communication qui assureraient ces relations inter-professionnelles.

- Même si l'ECPAD est placé sous la tutelle de la DICOD, il ne participe pas à la définition de la politique de communication, étant un outil mutualisé au service de cette politique. Les moyens financiers de l'établissement concourent à la réalisation de l'objectif et participent ainsi aux efforts d'économie demandés à l'ensemble des activités de communication.

Le transfert des 302 personnels, dont 171 militaires vers l'ECPAD qui doit désormais assurer seul leur rémunération a été particulièrement complexe et toutes les difficultés ne sont pas encore résolues. Les personnels d'administration centrale ne peuvent plus bénéficier de la même rémunération dans la mesure où l'ECPAD n'est plus reconnu comme une administration centrale. La fidélisation de nombreux spécialistes apparaissant déjà très difficile compte tenu des rémunérations insatisfaisantes au vu des compétences des personnels, il convient d'autoriser le détachement des personnels d'administration centrale pour éviter ces distorsions. De plus, certains postes exigeant des compétences techniques comme celui de chargé d'études documentaires, ne sont à ce jour pas pourvus, faute de concours.

Le changement de statut pèse également sur les moyens de fonctionnement puisque ni le glissement vieillesse technicité (GVT) ni la modification des taux de pension des personnels n'ont été pris en compte dans la subvention pour charges de service public, les crédits de rémunérations et charges sociales étant ainsi amputés de 600 000 euros pour un budget global de rémunération de 16,7 millions d'euros. Alors qu'en 2008, les investissements accusent un déficit de financement de 25 %, la subvention de fonctionnement est également diminuée de 100 000 euros (soit - 500 000 euros environ depuis 2004).

Organe audiovisuel de la défense, l'ECPAD est amené à intervenir au profit des forces. Cependant, dans ce cadre, les services rendus ne sont jamais facturés au prix du marché mais un prix généralement dix fois inférieur. Sans remettre en cause cette activité cœur de métier, une réflexion pourrait être engagée sur le coût et sur la facturation de ces services, le statut d'établissement imposant en effet à l'ECPAD d'assurer son équilibre financier. À moins de modifier les tarifs, une revalorisation de la subvention pour charge de service public apparaît inévitable.

- Les indicateurs de performance doivent être revus car ils ne rendent nullement compte de la réalité de l'activité de l'établissement. Par exemple, l'indicateur de l'action concernant les archives du ministère de la défense ne mesure que la satisfaction des utilisateurs des salles de lecture du SHD. Le prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'ECPAD, couvrant la période 2008-2010, s'attachera à définir des indicateurs retraçant mieux ses activités et leurs évolutions.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DE M. ALAIN MARLEIX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA DÉFENSE, CHARGÉ DES ANCIENS COMBATTANTS

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Alain Marleix**, secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants, sur le **projet de loi de finances pour 2008 (n° 189)** au cours de sa réunion du mercredi 10 octobre 2007.

Le président Guy Teissier a rappelé que, dans le cadre de l'examen des crédits, la commission a la charge du programme 167 « liens entre la nation et son armée ». Par ailleurs, même si les crédits des anciens combattants ne relèvent pas directement du périmètre de la commission, il convient de faire le point sur la situation de leurs pensions ainsi que sur leur revalorisation.

M. Alain Marleix a souligné que l'essentiel de son action ministérielle s'articule autour du lien armée-nation qui comprend deux actions principales : la politique de réserve et la politique de mémoire.

La politique de réserve repose sur les trois grands principes posés par la loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire, modifiée par la loi du 18 avril 2006 : le volontariat, l'intégration aux forces d'active et le partenariat avec les entreprises.

La réserve militaire se compose de deux entités complémentaires et indissociables : la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne. En matière d'emploi, la réserve opérationnelle a indéniablement fait ses preuves avec plus d'un million de journées d'activité en 2007, ce chiffre devant être largement dépassé en 2008. Ainsi, en juillet dernier, 2 300 réservistes de la Gendarmerie nationale étaient présents au sein des brigades ou des escadrons, participant à toutes les actions confiées à ces unités et pour la première fois, l'armée de terre projette en Bosnie un peloton de l'arme du Train constitué totalement de réservistes opérationnels que le secrétaire d'État rencontrera à l'occasion de son déplacement à Mostar avec le chef d'état-major de l'armée de terre.

La réserve opérationnelle compte aujourd'hui plus de 54 000 volontaires, la proportion de réservistes issus directement de la société civile s'étant significativement accrue en 2006 pour atteindre 27,5 % et la féminisation de la réserve continuant de progresser jusqu'à avoisiner 15 %.

L'effort de formation s'est poursuivi en 2006, avec près de 6 500 jeunes volontaires ayant suivi une formation militaire initiale. Au total, 8,5 % des journées d'activité ont été consacrées à une activité d'instruction individuelle, qu'elle soit initiale ou d'adaptation.

Toutefois, au delà de l'objectif intermédiaire de 68 500 réservistes qui avait été fixé pour 2008, il s'agit d'employer au mieux les compétences de ces hommes et de ces femmes. La fidélisation suppose certes de les employer en moyenne 21 jours par an, mais au-delà de ce seuil aujourd'hui atteint, des efforts de valorisation de leur emploi doivent être entrepris. La montée en puissance du volet opérationnel de la réserve s'est pour cela appuyée sur les mesures d'organisation et de rationalisation du dispositif apportées par la loi de 2006 et la mise en place d'un partenariat durable avec les entreprises a soutenu efficacement son développement.

M. Alain Marleix a souhaité qu'avec la suspension du service national, une attention particulière soit portée à la sensibilisation à ces questions des Français et des Françaises, en particulier des plus jeunes, afin de diffuser l'esprit de défense au sein de la nation. C'est notamment l'objectif fixé à la réserve citoyenne mise en place dès 1999.

La composante citoyenne de la réserve militaire reste encore trop méconnue alors que ces réservistes agissent au quotidien avec beaucoup d'efficacité comme le prouve l'engagement des réservistes de l'éducation nationale dans le travail de réflexion qui vise à améliorer l'enseignement de défense dans les collèges et les lycées. Le protocole entre le ministère de l'éducation nationale et celui de la défense, récemment modernisé, assure la mise en place des moyens nécessaires à ce perfectionnement. Par ailleurs, les réservistes participent largement à la journée d'appel et de préparation à la défense qui s'inscrit dans la continuité de ces enseignements de défense.

La réserve militaire est également engagée dans d'autres actions de sensibilisation avec de nouveaux champs d'activité : les périodes militaires d'initiation à la défense nationale permettent de familiariser les jeunes avec le milieu militaire en prenant le relais des stages de découverte ; dans le cadre des périodes militaires de perfectionnement à la défense nationale, une véritable formation militaire est dispensée aux jeunes volontaires.

Abordant la politique de mémoire, elle-même au cœur du lien entre la Nation et son armée, le secrétaire d'État a estimé qu'elle se trouvait à la croisée des chemins en raison de la disparition progressive des acteurs et des témoins et de l'éloignement dans le temps des différents événements.

La mémoire doit être mieux défendue et doit nécessairement s'adapter aux évolutions de la société et aux nouveaux publics. Refusant une histoire imparfaite, incomplète ou falsifiée, il a appelé à un travail objectif et impartial permettant l'émergence d'une politique de mémoire assumée. La politique de mémoire ne doit pas devenir l'antichambre de la tyrannie de la pénitence mais doit véhiculer les valeurs de l'identité républicaine.

Dans le cadre de cette politique figure l'entretien du patrimoine qui fait l'objet dans le projet de loi de finances d'importantes mesures nouvelles. En 2008,

plusieurs projets importants vont se concrétiser parmi lesquels la rénovation à hauteur de 400 000 euros du cimetière de Thessalonique en Grèce, la poursuite de la restauration du site de Notre Dame de Lorette pour 120 000 euros, la mise en valeur du site du Mont-Valérien pour 400 000 euros, la modernisation du Mémorial du Mont Faron (400 000 euros) et de l'historial Charles de Gaulle aux Invalides (17,5 millions) ainsi que la création de la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats au Maroc et en Tunisie (3 millions). L'entretien des cimetières civils et militaires en Algérie s'est, quant à lui, considérablement amélioré.

Deux commissions chargées de s'interroger sur le sens à donner à la politique de mémoire ont été mises en place. La première est présidée par le professeur Jean-Jacques Becker et a pour mission de réfléchir aux commémorations du 11 novembre 2008 qui interviendront dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne et qui seront placées sous les auspices du retour à la paix en Europe, une paix qui a vu l'émergence de nouveaux États aujourd'hui membres de l'Union européenne comme la Pologne, les États baltes ou la République tchèque.

La seconde commission est présidée par le professeur André Kaspi et doit travailler au renouveau des commémorations afin de lutter contre le désintérêt dont elles sont à terme menacées. Des propositions concrètes, au-delà de la mobilisation des jeunes scolaires, doivent être formulées.

En conclusion, le secrétaire d'État a souhaité préciser les modalités de l'hommage à Guy Môquet et à ses 26 compagnons fusillés voulu par le Président de la République. Le 22 octobre prochain, sera inauguré un parcours de mémoire à Paris et en région parisienne autour de la jeunesse martyre et résistante auquel participeront deux classes du lycée Buffon de Paris et du lycée Jean Zay d'Aulnay-sous-Bois tandis qu'au Mont-Valérien se produira un jeune artiste issu du mouvement « slam » qui interprètera, en faisant participer les lycéens, des lettres, textes et poèmes issus de la Résistance.

Le président Guy Teissier s'est félicité des actions entreprises pour entretenir la mémoire combattante et en particulier celle de la Grande Guerre, un pays qui n'entreprendrait plus sa mémoire étant condamné à perdre son âme. Au-delà du devoir de mémoire et de témoignage, il convient de mettre en place des actions en direction des jeunes pour éviter que ne s'altère le lien entre la Nation et son armée. Les réserves permettent de maintenir vivaces ces idéaux en proposant aux volontaires des formations et des missions rémunérées. Après plus d'un an d'attente, le décret d'application de la loi sur les réserves, publié le 7 octobre dernier, devrait assurer l'effectivité de la montée en puissance des réserves. Il a fait cependant observer que l'objectif de 68 500 réservistes en 2008 semble incompatible avec la stabilité des crédits de rémunération ; le nombre de jours d'activité devrait donc nécessairement diminuer, passant sans doute de 23 à 21 jours.

La journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) constitue par ailleurs un point de passage obligé pour l'ensemble d'une classe d'âge et mérite une attention particulière. Beaucoup de jeunes déplorant le manque d'enseignements militaires lors de cette journée, ne serait-il pas possible d'en moderniser le contenu et d'en renforcer la dimension militaire ?

Le secrétaire d'État a estimé que sa convocation devant la commission de la défense avait sans nul doute accéléré la publication du décret d'application de la loi sur les réserves.

La diminution du budget consacré à la JAPD s'explique par une baisse du nombre de jeunes et des économies de fonctionnement. Malgré des disparités régionales, la grande qualité des formateurs, parmi lesquels beaucoup de réservistes, assure un bon déroulement des JAPD. Les jeunes manifestent d'ailleurs un intérêt certain pour les informations qui leur sont proposées.

Concernant les réserves, le décret d'application devrait faciliter l'emploi des réservistes qui atteint aujourd'hui en moyenne 22 jours par an. L'objectif final de 94 000 réservistes fixé dans la loi de programmation militaire demeure inchangé. Les objectifs intermédiaires sont globalement satisfaits avec 54 800 réservistes actuellement engagés.

Le président Guy Teissier a fait valoir que, pour être vraiment opérationnelle et active, la réserve doit disposer de moyens conséquents.

M. Michel Voisin s'est interrogé sur l'application des dispositifs d'indemnisation des orphelins de la déportation prévus par les décrets de 2000 et 2004. Les crédits consacrés à cette action augmentant en 2008, il a souhaité connaître le nombre de dossiers devant encore être traités.

Il s'est par ailleurs demandé des précisions sur le contenu des enseignements de défense dispensés dans les établissements scolaires. Il a enfin vivement déploré que des enseignants refusent de participer aux commémorations et aux rencontres prévues le 22 octobre, jour de l'hommage à Guy Môquet et à ses compagnons fusillés.

M. Alain Marleix a indiqué que près de 86 millions d'euros sont prévus en 2008 pour indemniser, au titre du décret du 13 juillet 2000, les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites et, au titre du décret du 27 juillet 2004, les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie. Depuis la mise en place de ces dispositifs, plus de 45 000 dossiers ont été réglés, soit une indemnisation globale d'un milliard d'euros avec les crédits inscrits au projet de loi de finances. Le nombre de dossiers traités varie en fonction du nombre de demandes déposées par les ayants droit qui n'ont souvent que tardivement connaissance de ces régimes d'indemnisation de même que les bénéficiaires de la décrystallisation des pensions ne sont que très progressivement informés des nouvelles mesures.

M. Jean-Claude Viollet s'est demandé s'il ne serait pas possible de réaliser des économies sur le module « secourisme » de la JAPD en faisant appel aux sapeurs-pompiers, soit à travers les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), soit à travers les amicales de pompiers. La mobilisation d'acteurs locaux permettrait en outre de sensibiliser les jeunes aux enjeux de sécurité civile.

Il s'est félicité de la publication de mesures facilitant l'emploi de réservistes volontaires par les entreprises titulaires de marchés de soutien auprès des forces engagées en opérations extérieures. Cette mobilisation améliore le soutien logistique et le maintien en condition opérationnelle des matériels et permet aussi aux entreprises partenaires de gagner en visibilité et de développer leurs relations commerciales.

Le secrétaire d'État s'est déclaré ouvert à une disposition qui irait en ce sens. Il a cependant souligné que pour confier le module de formation au secourisme aux sapeurs-pompiers, il convient de recueillir l'assentiment de tous les conseils généraux dont dépendent les SDIS. Une convention pourrait être utilement signée entre l'association des départements de France et le ministère de la défense.

Mme Françoise Olivier-Coupeau a demandé si les parlementaires seraient associés aux commissions présidées par les professeurs Becker et Kaspi.

Revenant sur la politique de mémoire, elle s'est interrogée sur l'opportunité de rouvrir le débat sur la date de commémoration de la guerre d'Algérie, celle du 5 décembre constituant un véritable traumatisme pour nombre d'anciens combattants.

M. Alain Marleix a indiqué que les commissions Becker et Kaspi, composées d'universitaires français et étrangers, ne manqueraient pas d'auditionner les parlementaires.

S'agissant de la date de commémoration de la guerre d'Algérie, il a rappelé que la date du 5 décembre retenue en 2003 avait le mérite de l'impartialité puisqu'elle ne renvoie à aucun événement spécifique. Constatant que les cérémonies du 19 mars organisées par plusieurs associations sont assez largement suivies, il s'est prononcé en faveur d'une adaptation des circulaires existantes pour tenir compte des spécificités départementales.

M. Patrick Beaudouin a souhaité que la retraite du combattant atteigne l'indice 48 et s'est inquiété de la situation particulièrement difficile des veuves d'anciens combattants qui bénéficient de l'allocation différentielle. Le seuil de 550 euros étant particulièrement bas, il conviendrait de le porter à 650 euros.

Il a appelé à une réforme du périmètre du programme 167 qui ne rassemble qu'insuffisamment les actions qui participent au lien entre l'armée et la nation.

L'avenir de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) est aujourd'hui compromis puisque son budget initial a été ramené à 50 millions d'euros pour 2007 quand 63 millions d'euros sont nécessaires pour assurer le fonctionnement des vingt-deux centres qui accueillent actuellement 1 850 jeunes volontaires en situation difficile. Les premiers résultats de ce dispositif apparaissent pourtant très encourageants puisque que 70 % des jeunes achevant la formation trouvent une solution d'insertion. Il apparaît donc indispensable de le pérenniser puisqu'il donne à tous ces jeunes une véritable deuxième chance.

Le secrétaire d'État a souligné que 5 millions d'euros sont consacrés à l'allocation différentielle dans le projet de loi de finances pour 2008 alors que seuls 500 000 euros étaient prévus en 2007. L'office national des anciens combattants (ONAC) prépare par ailleurs des propositions pour que le plafond soit porté au niveau du minimum vieillesse, 620 euros, ou au niveau du seuil de pauvreté, 660 euros. S'agissant des pensions, il a rappelé qu'elles ont d'ores et déjà été augmenté à deux reprises après trente années de stagnation, l'indice 48 constituant toujours l'objectif final.

L'application de la LOLF a conduit à rassembler dans le programme 167 quatre actions assez disparates : la JAPD, la politique de mémoire, la promotion et la valorisation du patrimoine culturel et la communication. Il est vrai que ce programme pourrait voir sa présentation mais aussi une partie de son périmètre changer pour en améliorer la lisibilité.

Le financement de l'EPIDe relève exclusivement du ministère chargé de l'emploi au travers du plan de cohésion sociale, le ministère de la défense n'apportant que des actifs immobiliers auxquels s'ajoute la mise à disposition de personnels. Les résultats obtenus sont particulièrement remarquables, 70 % des volontaires, 90 % dans certains centres, trouvant une solution d'insertion. Compte tenu des engagements existants, huit nouveaux centres devraient voir le jour en 2008 ainsi qu'en 2009.

Le président Guy Teissier s'est demandé comment ces centres fonctionneront compte tenu de la baisse du budget de l'EPIDe.

M. Nicolas Dhuicq a déclaré préférer la formule de « travail » de mémoire à celle de devoir de mémoire, la mémoire étant vivante et évolutive par nature. Il a fait part des difficultés à trouver des remplaçants aux actuels porte-drapeaux, issus pour la plupart des anciens combattants d'Algérie. Vu l'importance des commémorations en milieu rural, ne pourrait-on pas les remplacer par les plus jeunes conseillers municipaux ?

Il a enfin souhaité qu'un effort conséquent de rénovation soit rapidement engagé en faveur des cimetières français de Crimée laissés dans un scandaleux état d'abandon alors que 100 000 Français y ont perdu la vie.

Le secrétaire d'État a approuvé la formule de « travail de mémoire » et s'est montré ouvert à la proposition de M. Dhuicq concernant les porte-drapeaux.

Il a indiqué qu'une délégation de la direction du patrimoine évaluerait l'état des cimetières en Crimée et proposerait un plan de rénovation. Les efforts similaires ont, d'ores et déjà, été engagés en Afrique du Nord et doivent être généralisés à l'ensemble des pays abritant des nécropoles françaises, en association avec les responsables locaux. Il s'est félicité de l'implication dans l'entretien et la rénovation des sites français des responsables de la Wilaya d'Alger ou de ceux d'Oran. Il a d'ailleurs invité les membres de la commission à l'accompagner en Algérie pour inaugurer ces sites réhabilités.

M. Pierre Forgues s'est indigné de la faiblesse du montant de l'allocation différentielle qui écarte de fait la quasi-totalité des bénéficiaires. Alors qu'est créée la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc, il a estimé indispensable d'officialiser la date du 19 mars pour commémorer la fin de la guerre d'Algérie, comme l'avait décidé l'Assemblée nationale en votant massivement en faveur de cette date ; le projet de loi n'ayant toutefois pas été transmis au Sénat. Enfin, il s'est montré réservé sur la formule « travail » de mémoire.

M. Christophe Guilloteau a regretté que des efforts supplémentaires sur les retraites n'aient pas été inscrits dans le projet de loi de finances. Insistant sur la nécessité du devoir de mémoire, il a jugé indispensable la réécriture de la circulaire régissant la participation des représentants de l'État aux cérémonies commémoratives pour que celles organisées le 19 mars puissent être mieux prises en compte par les autorités.

S'agissant de l'EPiDe, il a déploré n'avoir jamais été invité par le centre défense deuxième chance implanté dans sa circonscription.

Enfin, il a souhaité que l'organisation et la participation à l'hommage à Guy Môquet du 22 octobre ne soit pas laissées à la seule appréciation des enseignants.

Le président Guy Teissier s'est déclaré défavorable au changement de la date de commémoration de la fin de la guerre d'Algérie. Le choix du 5 décembre témoigne d'une certaine neutralité qu'il importe de respecter.

Ancien combattant de la guerre d'Algérie engagé dans le 3^e régiment de chasseurs d'Afrique, **M. Jean-Pierre Soisson** s'est dit favorable à une modification de la circulaire, la mise à l'écart des cérémonies du 19 mars lui apparaissant inacceptable. Par ailleurs, il a souhaité que l'allocation différentielle accordée aux veuves soit portée au moins à 650 euros.

Le président Guy Teissier a souligné que la modification des circulaires conduirait nécessairement à une multiplication déraisonnable des cérémonies et a indiqué que seule la France organise une commémoration pour chaque évènement militaire quand le Royaume-Uni regroupe toutes ses cérémonies en une seule journée dédiée à l'ensemble des anciens combattants.

II. — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Patrick Beaudouin**, les crédits pour 2008 de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » : « Liens entre la nation et son armée » au cours de sa réunion du 30 octobre 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Après avoir souligné les efforts majeurs consentis pour la rénovation ou la modernisation de lieux de mémoire comme le cimetière de Thessalonique ou le Mémorial du Mont Faron, **le président Guy Teissier** a relevé la situation délicate de l'EPIDE. La contrainte budgétaire forte empêche de maintenir l'objectif initial de 20 000 places. Un rapport rédigé lors de la précédente législature met en évidence les clés du succès de ce programme. Pour garantir la pérennité de l'existant, il a invité le rapporteur à intervenir sur le sujet, au nom de l'ensemble des commissaires, lors de la discussion du budget en séance publique.

M. Yves Fromion a indiqué avoir obtenu du Premier ministre l'assurance que les crédits nécessaires pour 2007, mais faisant actuellement défaut, soit environ 20 millions d'euros, seraient effectivement ouverts et qu'en 2008, les dotations permettraient d'assurer le fonctionnement des centres existants et d'ouvrir comme prévu cinq autres établissements.

M. François Cornut-Gentille a rappelé que le financement de ces centres relève du budget des affaires sociales et suggéré que le ministre compétent soit interpellé. Il a suggéré de se rapprocher de la commission des affaires sociales pour réfléchir sur une action commune.

Le rapporteur a précisé que les engagements évoqués n'ont pas encore été signés. Le financement de l'EPIDE étant assuré par le Fonds de cohésion sociale, pour un budget initial d'environ 100 millions d'euros, il a approuvé la proposition de saisir également le ministre concerné. La réussite de l'EPIDE tient au bassin d'emploi dans lequel il s'insère et à la bonne adéquation entre les formations dispensées et les possibilités de débouchés. Les bons résultats enregistrés invitent à poursuivre ce programme.

*

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a ensuite donné un avis favorable au programme « Liens entre la Nation et son armée » et émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

— M. Laurent Teisseire, délégué à l'information et à la communication de la défense, le mardi 4 septembre ;

— M. le contrôleur général des armées Éric Lucas, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, accompagné de M. Hervé Lemoine, chef du bureau de la politique des archives et des bibliothèques, le mercredi 5 septembre ;

— M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, accompagné par M. Gérard Gibot, directeur adjoint au secrétaire général, M. le contrôleur général des armées Éric Lucas, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, Mme Liliane Block, directrice des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale et Mme Catherine Vendat, sous-directrice du pilotage des programmes budgétaires relevant du secrétaire général, le mercredi 5 septembre ;

— M. Éric Barrault, délégué à l'éducation pour la défense au ministère de l'Éducation nationale et au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de Mme Dominique Bargas, responsable de la mission générale insertion au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire, le mercredi 5 septembre ;

— M. le contrôleur général des armées Olivier Rochereau, directeur général de l'établissement public d'insertion de la défense, le 25 septembre ;

— M. le général Claude Pernel, directeur du service national, accompagné par M. le colonel Giorgio Benassi, chef du bureau des études générales, et M. le commissaire-colonel Éric Leducq, sous-directeur des affaires financières et du soutien, le mercredi 25 septembre ;

— Mme Isabelle Gougenheim, directrice de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, le mercredi 25 septembre ;

— M. le contrôleur général des armées Jacques Feytis, conseiller social du ministre de la défense, accompagné de M. Olivier Baour, conseiller technique pour les affaires sociales, le mardi 16 octobre.