



N° 1202

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127)

TOME II

DÉFENSE

SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES

PAR M. PHILIPPE FOLLIOU,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »	7
A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS	7
B. LES ACTIONS DE CONTRÔLE ET DE GESTION	9
1. La direction et le pilotage	9
2. La fonction de contrôle	9
3. La gestion centrale	10
C. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	11
D. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION (SIAG)	14
E. ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	15
1. Le périmètre de l'accompagnement de la politique des ressources humaines ..	15
2. Les moyens de l'accompagnement de la politique des ressources humaines ..	16
3. L'institution de gestion sociale des armées	17
F. LES CRÉDITS TRANSFÉRÉS DU PROGRAMME 167 : PATRIMOINE CULTUREL ET MÉMOIRE	18
G. LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	18
II — LE COMMANDEMENT INTERARMÉES, LA LOGISTIQUE INTERARMÉES	21
A. LE COMMANDEMENT INTERARMÉES (SOUS-ACTION 01-13 DU PROGRAMME 178)	21
B. LA LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES (ACTION 05 DU PROGRAMME 178, LIBELLÉ MODIFIÉ)	24
1. Le service de santé des armées (SSA)	24
a) <i>Les missions du SSA</i>	24
b) <i>Les moyens humains et matériels du SSA</i>	25
c) <i>L'impact du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale</i>	26
d) <i>La subsistance de tensions en termes d'effectifs</i>	27
2. Le service des essences des armées	29
a) <i>Présentation et perspectives du service des essences des armées</i>	29
b) <i>La couverture de la hausse des coûts pétroliers</i>	32
c) <i>La réforme du SEA</i>	34
3. Le soutien des forces par les bases de défense	35
4. Les soutiens complémentaires	36
CONCLUSION	39

TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
I — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION	41
II — EXAMEN DES CRÉDITS	55
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES LORS DE VISITES	57

INTRODUCTION

Le présent rapport pour avis regroupe l'examen des crédits de l'ensemble du programme 212 « Soutien de la politique de défense », de la sous-action « Commandement interarmées » et de l'action « Logistique interarmées », ces deux dernières ressortissant au programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » constitue le programme support du ministère de la défense. Il regroupe les grandes fonctions transversales exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA). Ce dernier est chargé des affaires financières, de la définition et de la mise en œuvre de la politique du personnel civil et militaire, de la gestion du personnel civil, de l'action sociale, des affaires juridiques, de la politique immobilière, domaniale et du logement, de la politique des archives et des bibliothèques et des actions culturelles et éducatives. Le SGA comprend également le service d'infrastructure du ministère, et pilote les crédits d'infrastructure ainsi que les crédits relatifs à l'informatique d'administration et de gestion.

La sous-action « Commandement interarmées » porte sur la certification d'états-majors susceptibles de commander des actions interalliées. Quant à la logistique interarmées, elle concerne le service de santé des armées (SSA) et le service des essences des armées (SEA) qui, tous deux, effectuent un travail de grande qualité, en phase avec les orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Le périmètre sur lequel porte cet avis connaît quelques évolutions.

Au titre des transferts entrants, le programme 212 intègre deux nouvelles actions, issues du programme 167⁽¹⁾ (« Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication »). Conséquence de la réorganisation de la carte militaire, qui se traduit par la création de bases de défense, une sous-action nouvelle s'insère dans le programme 178 (« Soutien des forces par les bases de défense »).

Au titre des transferts sortants, les crédits de paiement (CP) du programme 212 connaissent une forte diminution qui s'explique essentiellement par la sortie de la contribution au régime de pension des ouvriers d'État et par l'imputation des dépenses d'infrastructure sur le compte d'affectation spéciale immobilier.

(1) Le programme 167 relève quant à lui de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Le rapporteur observe que ce budget répond à l'essentiel des besoins, accompagne le mouvement de restructuration du ministère, mais repose sur d'importantes recettes exceptionnelles (en particulier immobilières).

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2008, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

À cette date, 42 réponses lui étaient parvenues, soit un taux de 100 %.

Toutefois, le délai de courtoisie, généralement observé pour faciliter le travail du rapporteur, était cette année fixé au 22 septembre. A cette date, moins de 30 % des réponses avaient été envoyées.

I. — LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS

Le programme « Soutien de la politique de défense » regroupe les fonctions de direction et de soutien mis en commun au profit du ministère de la défense. Il comprend neuf actions, dont deux d'état-major (« Direction et pilotage » et « Fonction de contrôle »). Les autres actions concernent le soutien interprogramme, dont trois nouvelles ont été créées pour 2009 (« Promotion et valorisation du patrimoine culturel », « Communication » et « Restructurations »).

Au sein du programme 212, le SGA exerce quatre fonctions : celles de régulateur, de pilote de grandes politiques, de conseil et d'opérateur. La fonction de régulateur le conduit à élaborer des politiques et produire des normes ; la fonction de pilotage vise à mettre en œuvre et suivre ces politiques ; la fonction de conseil correspond à une activité d'expertise ; enfin la fonction d'opérateur a une finalité de prestation de services.

Le SGA, en tant que pilote des politiques transversales, est responsable des questions financières, des ressources humaines, de l'immobilier, du logement, des systèmes d'information, d'administration et de gestion. Depuis 2005, cette fonction a été renforcée avec le regroupement des crédits d'infrastructure et des crédits destinés aux systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG).

En tant qu'expert et régulateur, il assure une fonction de conseil au sein du ministère ainsi qu'un rôle d'interface avec les autres ministères. Il établit le cadre de travail et les normes pour l'ensemble du ministère dans des domaines particuliers tels le budget, les ressources humaines, la fiscalité, la comptabilité, ou encore le contentieux.

Comme opérateur, le SGA offre des prestations de services en matière d'infrastructure, d'action sociale, de gestion du personnel civil et de soutien à l'administration centrale. En 2005, cette fonction a été élargie avec la constitution d'un service d'infrastructure de la défense.

Les actions sont menées soit en mode autonome, c'est-à-dire par une seule direction ou un seul service, soit en coopération avec d'autres d'acteurs, généralement extérieurs au SGA. L'objet du programme est de garantir le plus efficacement possible et au meilleur coût l'ensemble des fonctions indispensables au soutien de la politique de défense.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits alloués au programme 212, laissant également apparaître ses évolutions de périmètre.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

Action	PLF 2008	PLF 2009	Évolution en %	PLF 2008	PLF 2009	Évolution en %
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
01 Direction et pilotage	60,0	67,3	12 %	60,4	67,7	12 %
02 Fonction de contrôle	23,1	28,3	23 %	23,1	28,3	23 %
03 Gestion centrale	299,7	339,5	13 %	367,6	412,6	12 %
04 Politique immobilière	1 573,1	1 301,3	- 17 %	1 485,9	461,5 ⁽¹⁾	- 69 %
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	119,8	125,7	5 %	125,3	125,1	0 %
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	1 386,6	317,2 ⁽²⁾	- 77 %	1 377,8	317,2	- 77 %
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel (nouveau)		52,4			52,7	
09 Communication (nouveau)		42,4			42,3	
10 Restructurations (nouveau)		303,8			76	
Totaux	3 462,3	2 577,9	-25 %	3 440,1	1 583,5	- 54 %

(1) Basculement de dépenses d'infrastructures vers le compte d'affectation spéciale immobilier.

(2) Sortie de la subvention d'équilibre au FSPOEIE, soit 915 millions d'euros en PLF 2009.

Source : documents budgétaires.

Le programme 212 connaît pour 2009 d'importantes évolutions de périmètre. Sa surface budgétaire diminue fortement (3,4 milliards d'euros en 2008 ; 1,5 milliard d'euros de crédits de paiement pour le PLF 2009). Cela s'explique notamment par la sortie de la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) (900 millions d'euros), et celle de dépenses d'infrastructure, assurées par le compte d'affectation spéciale immobilier, qui est notamment abondé par des cessions immobilières (972 millions d'euros).

Inversement, le programme voit s'élargir son périmètre, avec, en particulier, la prise en compte de deux actions initialement rattachées au programme 167 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » (« Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication ») pour un transfert de 94,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ces apports ne modifient toutefois qu'à la marge l'organisation des actions, seule la politique immobilière se trouvant véritablement réduite.

B. LES ACTIONS DE CONTRÔLE ET DE GESTION

1. La direction et le pilotage

Il s'agit de l'action 1, qui comprend le ministre, le cabinet civil ainsi que la sous-direction des bureaux du cabinet et les organismes rattachés au ministre ou à son cabinet. Elle inclut également le secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé de la défense et des anciens combattants ainsi que son cabinet.

Pour l'exercice 2009, cette action est principalement concernée par deux mesures de transfert : + 97 360 euros transférés du programme 152 « Gendarmerie nationale », de la mission « Sécurité » au titre de la gendarmerie de la sécurité des installations nucléaires, et - 195 000 euros basculés vers le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » (financement de publications stratégiques).

Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2008 s'élevaient à 60 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 60,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les dotations prévues pour 2009 laissent apparaître une progression de 12 % des AE et des CP.

2. La fonction de contrôle

Cette action porte sur la fonction ministérielle de contrôle exercée par le contrôle général des armées. Le CGA est le corps militaire d'inspection générale du département de la défense, il comprend 79 contrôleurs des armées, dont 15 sont mis à disposition d'autres administrations, y compris au sein du ministère de la défense.

COÛT COMPLET DU CGA

(en euros)

Postes de dépenses	Exercice 2006	Exercice 2007
	Dépenses constatées	
Rémunérations et charges sociales	22 050 952	24 363 723
Frais de déplacement	276 243	264 369
Frais de formation et de documentation	160 764	189 787
Fonctionnement	844 790	1 019 978
Total	23 332 749	25 837 857

Source : ministère de la défense

Pour mémoire, entre 2005 et 2006, les crédits de cette action ont augmenté de 60,2 %. Cette augmentation est imputable à des dépenses engendrées par le déménagement en 2005 du CGA vers le site de Saint-Thomas-d'Aquin.

De fait, pour 2009, l'augmentation du poste « Rémunérations et charges sociales », qui compose l'essentiel du budget CGA, est portée par les facteurs suivants :

- une augmentation de l'effectif moyen du CGA entre 2006 et 2007 ;
- l'attribution d'une nouvelle indemnité : l'indemnité d'activité de service (IAS) à compter du 1^{er} novembre 2006 (payée en 2007, avec rappel des mois de novembre et décembre 2006), contribuant à hauteur de 168 000 euros à l'augmentation du poste RCS constatée entre 2006 et 2007 ;
- l'attribution d'un point d'indice supplémentaire (+ 0,3 %) ;
- la revalorisation du point d'indice en 2007 (+ 0,8 %) ;
- l'augmentation du taux relatif au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions (+ 1,3 %).

RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES (RCS) DU CGA

(en euros)

	Pour 2006	Pour 2007
Masse salariale du CGA	12 517 070	14 551 680 ⁽¹⁾
Personnel militaire	4 019 492	4 027 701
Personnel civil	5 514 390	5 784 342
Coût total RCS	22 050 952	24 363 723

(1) Le montant de 14 551 680 euros comprend, en 2007 :

- outre la rémunération des membres du corps en service au CGA ;
- la rémunération des membres du corps mis à disposition d'organismes du ministère de la défense ;
- les cotisations CAS Pensions 4 545 835 euros - FNAL 11 456 euros - CNAF 242 920 euros, soit un total de 4 800 211 euros concernant les seuls membres du corps du CGA.

Source : ministère de la défense.

Le rapporteur s'est rendu sur place et a pu constater la pluralité et la diversité des missions du CGA, levant ainsi un certain nombre des interrogations qu'il avait soulevées lors de son précédent rapport.

3. La gestion centrale

Cette action regroupe les effectifs du secrétariat général pour l'administration et de cinq directions qui lui sont rattachées : la direction des affaires financières (DAF), la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH – MD), la direction des affaires juridiques (DAJ), la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et le service des moyens généraux (SMG). Les effectifs civils de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) relèveront de cette action à compter du 1^{er} janvier 2009.

L'effectif prévisionnel de l'action 3 est de 3 285 emplois temps plein (ETP), dont 124 pour la DAS.

Les crédits de l'action « Gestion centrale » s'élèvent, dans le PLF 2009, à 339,5 millions d'euros (contre 299,7 millions d'euros en 2008) en AE pour 412,6 millions d'euros (contre 367,6 millions en 2008) en CP.

Cette augmentation correspond pour partie (10 %) à l'intégration des effectifs de la DAS, et, pour l'essentiel du solde, à l'intégration de la quote-part de la gendarmerie nationale au titre de l'indemnité compensatrice SNCF, provenant du programme 152.

Le différentiel entre les AE et les CP s'explique principalement par l'externalisation du parc des véhicules légers de gamme commerciale. Le marché étant pluriannuel, seuls les crédits de paiement sont mobilisés (pour 55,7 millions d'euros). Il s'y ajoute une contribution au fonds pour les restructurations de la défense, dont le positionnement sur l'action 10 va tarir les AE pour 2009, mais qui, pour les opérations engagées avant 2009, générera un besoin en crédits de paiement (17,2 millions d'euros).

Pour autant, à périmètre constant, les crédits affectés à la gestion centrale sont en légère baisse.

C. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

La politique immobilière du ministère de la défense est proposée au ministre par la DMPA qui l'élabore en relation étroite avec les états-majors, directions et services et en s'appuyant sur l'expertise du service d'infrastructure de la défense (SID).

L'objet principal en est, outre l'apport de ressources pour des programmes prioritaires, la rationalisation du parc immobilier de la défense grâce à un regroupement des services sur des sites moins nombreux mais mieux adaptés, et par la cession des immeubles inutiles aux besoins des armées.

La politique immobilière du ministère se concentre actuellement sur trois domaines :

- les infrastructures opérationnelles ;
- l'hébergement des jeunes engagés ;
- le logement familial.

En 2009, seule une partie des dépenses immobilières sera imputée sur le programme 212. Il s'agit :

- de certaines dépenses du titre 3 (loyers) : 169,807 millions d'euros en AE et en CP, les loyers budgétaires y étant prépondérants (146,16 millions d'euros) ;
- des dépenses concernant les opérations conduites actuellement afin de restructurer deux immeubles grande hauteur à Balard (Tour A et Tour F : 0,750 million d'euros d'AE et 30,950 millions d'euros de CP) ;

– des dépenses de restructuration : 191,943 millions d’euros d’AE et 9,598 millions d’euros de CP.

Il est important de relever que les dépenses immobilières relevant jusqu’en 2008 du périmètre du programme et qui ne seront pas cette année financées sur le budget opérationnel de programme « Crédits de la politique immobilière » seront couvertes par des ressources issues de la cession de certaines emprises du ministère, notamment en région parisienne. Ces ressources sont évaluées à 972 millions d’euros en AE et CP.

Ces aménagements budgétaires sont permis par une politique de cessions immobilières concernant des montants particulièrement importantes.

La comparaison des programmes de cessions des dernières années montre en effet une dynamique d’accroissement soutenue.

En 2004, 120 décisions ont donné lieu à l’aliénation ou au changement d’affectation de près de 540 hectares représentant plus de 53 millions d’euros.

En 2005, les 171 décisions ont conduit à la remise aux services fiscaux ou au changement d’affectation de près de 1 541 hectares qui représentaient 161 millions d’euros (dont 7 cessions en Île-de-France représentant 100 millions d’euros).

En 2006, après consolidation des chiffres fournis l’année dernière, 156 décisions d’aliénation ou de changement d’affectation ont été prises par la défense, représentant près de 1 321 hectares pour un montant de 35 millions d’euros.

En 2007, 140 immeubles ou fractions d’immeubles ont fait l’objet d’une décision de remise à France domaine ou d’autorisation de changement d’affectation, représentant 601 hectares pour un montant estimé à 119 millions d’euros (dont 79 millions d’euros pour 11 terrains cédés plus de 5 millions d’euros chacun, notamment 6 situés en Île-de-France).

Au 1^{er} juillet 2008, 70 immeubles ou fractions d’immeubles, représentant 1 177 hectares, pour un montant évalué à ce jour de 15 millions d’euros, ont fait l’objet d’une décision de remise à France Domaine ou d’une autorisation de changement d’affectation par le ministère.

Les services du ministère de la défense estiment difficile d’établir des prévisions de cessions pour 2009 et les années suivantes, compte tenu notamment des aléas liés à la dépollution des sites. Toutefois, à titre d’indication, plus de 400 dossiers sont actuellement en cours de négociation à la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI). 180 dossiers, estimés à environ 120 millions d’euros, devraient aboutir en 2009. 160 autres dossiers, évalués à près de 110 millions d’euros, devraient pouvoir aboutir au-delà de l’exercice 2009.

À partir de 2009 et dans les années suivantes, les restructurations au ministère de la défense doivent entraîner la fermeture, et donc la cession, de plus de 200 emprises supplémentaires en province, représentant environ 5 400 hectares.

Ces biens immobiliers seront vendus directement à des opérateurs ou aux collectivités locales qui pourront y développer des projets d'activités économiques et de logements. Ils pourront également être cédés à une société financière du secteur public qui se chargera de les valoriser avant d'en effectuer la vente lorsque les conditions du marché le permettront. Certains biens pourront être cédés pour un euro symbolique aux collectivités les plus touchés par les fermetures de site. Le rapporteur insiste sur la nécessité de définir avec précision les critères de cession.

À plus long terme, le ministère de la défense a prévu, d'ici à 2014, l'aliénation des immeubles suivants en Île-de-France : le fort d'Issy-les-Moulineaux, la caserne Sully à Saint-Cloud, les ex-ateliers de Puteaux à Reuil-Malmaison, l'établissement officier d'administration principal Gley, situé 84-86 boulevard Ney (Paris XVIII^e).

La mise en œuvre du projet de regroupement de l'administration centrale sur un site unique, à Balard, dans le 15^e arrondissement de Paris, se traduira par la libération de nombreux sites parisiens ayant vocation à être cédés puis libérés d'ici à 2014, dont l'Îlot Saint-Germain (à l'exception de l'hôtel de Brienne), la Pépinière, la caserne Reuilly, la caserne Lourcine, l'hôtel de l'artillerie à Saint-Thomas-d'Aquin, l'abbaye de Penthemont, l'hôtel de Penthemont et le pavillon du Montparnasse pour un montant estimé 1 milliard d'euros.

Ces biens seront cédés en site occupé à compter de 2009 à une société foncière du secteur public, vraisemblablement la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), qui en assurera le portage et procédera à leur revente en fonction des opportunités du marché de l'immobilier. Le ministère de la défense est aujourd'hui confronté à l'urgence de mettre en place le montage juridique permettant la création d'une filiale commune de la SOVAFIM avec la Caisse des dépôts et consignations.

Il est à noter que le ministère participe au plan national de mobilisation pour le logement, par la cession de terrains militaires à des opérateurs au profit de la construction de logements sociaux dont un certain nombre est réservé aux ayants droit du ministère. Dans le même temps, il conduit une refonte des textes relatifs au logement familial et aux conditions d'attribution afin de prendre en compte les évolutions de la société et en particulier celles des structures familiales (gardes alternées, droits de visite...).

Le produit de ces ventes abondera le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier », créé par la loi de finances initiale pour 2006 (972 millions d'euros attendus pour 2009). Cette innovation explique pour une large part l'évolution de surface financière du programme 212.

Le rapporteur salue l'effort d'adaptation et de dynamisation du patrimoine de la défense. Il souhaite toutefois manifester sa préoccupation sur le financement à terme des dépenses d'infrastructures bénéficiant de ressources exceptionnelles. La sortie du programme 212 des recettes de ventes immobilières invite à une vigilance accrue.

D. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION (SIAG)

Depuis la fin de l'année 1998, les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense sont répartis en trois domaines : systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC) qui servent la préparation à l'emploi des forces et la conduite des opérations, l'informatique scientifique et technique (IST) qui recouvre l'informatique embarquée, les moyens de simulation technique et d'essais et l'informatique industrielle, et les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG). Ces trois domaines sont placés sous les responsabilités respectives du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration.

Les informaticiens répartis dans les différents organismes du ministère conduisent les projets de systèmes d'information, exploitent et soutiennent les applications locales particulières à ces organismes.

S'agissant de l'action 5, ses crédits couvrent les moyens destinés à l'informatique d'administration et de gestion attribués à l'ensemble des organismes du ministère.

Sur un plan plus général, il convient de relever qu'afin de garantir la meilleure efficacité de l'ensemble du dispositif, la création de deux organismes a été décidée :

- en 2003, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), placée sous la responsabilité de l'état-major des armées (EMA), opérateur ministériel des réseaux de communication et exploitant des systèmes d'informations ministériels. Elle assure également un soutien local aux utilisateurs (bureautique et applications ministérielles) ;

- en 2006, la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), dépendant directement du ministre, chargée de définir la politique générale du ministère pour les systèmes d'information et de communication (définition de la stratégie de rationalisation, garantie de leur cohérence technique, définition de la politique de sécurité des systèmes d'information, et garantie de l'usage des fréquences radioélectriques).

Les crédits dévolus à cette action dans le PLF pour 2009 s'élèvent à 125,7 millions d'euros en autorisation d'engagement (contre 119,5 millions en 2008) et 125,2 millions d'euros en crédits de paiement (contre 125,3 millions en 2008).

E. ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Cette action regroupe les crédits destinés à la mise en œuvre des politiques de ressources humaines conduites à l'échelon ministériel : action sociale, formation du personnel civil, accompagnement et reclassement professionnel du personnel militaire, accompagnement des restructurations. Elle comprend également les crédits destinés aux indemnités des accidents du travail et maladies professionnelles.

1. Le périmètre de l'accompagnement de la politique des ressources humaines

L'action sociale des armées a pour objet l'amélioration des conditions de vie professionnelle et personnelle des personnels militaires et civils du ministère et de leurs familles. À cette fin, elle organise des prestations individuelles et collectives, en complément des dispositifs de droit commun.

Elle concerne les personnels en activité, les conjoints et les enfants ainsi que les retraités, les veuves et orphelins.

Les principes qui fondent les domaines prioritaires et les modalités de l'action sociale des armées – complémentarité, unicité, proximité – ont été réaffirmés par la directive ministérielle du 29 août 2006 relative aux orientations de l'action sociale du ministère de la défense.

Conformément à cette directive, onze axes d'action ont été définis et sont progressivement mis en œuvre. Ils visent notamment à :

- développer les services à la personne ;
- renforcer l'efficacité du soutien social au profit des blessés et dans le cadre des départs en opérations extérieures ;
- renforcer le soutien social au profit des retraités civils et militaires ;
- rechercher une efficacité accrue du dispositif de soutien à la vie professionnelle ;
- améliorer le service rendu aux ressortissants dans le domaine des vacances et des loisirs et étendre le savoir-faire de l'institution de gestion sociale des armées à d'autres champs d'intervention ;
- améliorer la qualité de l'information sociale ;
- développer des partenariats avec les collectivités territoriales et la synergie avec l'action sociale interministérielle ;
- organiser les moyens nécessaires au développement de l'action sociale ministérielle ;
- améliorer les dispositifs d'aide aux personnes en situation de difficulté momentanée ;
- développer l'offre de logements et favoriser l'accès à la propriété ;
- poursuivre le développement de la capacité d'accueil de jeunes enfants.

Ces deux derniers points doivent faire l'objet d'un suivi attentif. L'amélioration des conditions de vie et de travail des personnels de défense implique en effet de tenir compte de la cellule familiale dans laquelle ils évoluent. Les contraintes qui caractérisent parfois leur engagement ne doivent pas freiner l'expression des vocations, ni entraver les projets personnels et notamment familiaux.

À cet égard, le rapporteur se félicite des efforts déployés pour prendre en charge les familles des soldats tombés en Afghanistan le 18 août dernier. Le ministère a en effet participé à la prise en charge des frais d'obsèques (règlement complet de la partie Afghanistan, auquel s'est ajouté un forfait de 2 823 euros pour la partie métropolitaine), et a financé le voyage des familles à Kaboul du 11 au 13 septembre 2008 ainsi que leur déplacement à l'occasion d'une entrevue avec le Président de la République. Il s'y ajoute le versement des prestations d'usage dans de telles circonstances (capital décès, pensions de réversion, etc.).

2. Les moyens de l'accompagnement de la politique des ressources humaines

L'action 6 du programme 212 « Accompagnement de la politique des ressources humaines » connaît un important changement de périmètre. Les crédits proposés pour 2009 sont de 317,2 millions d'euros, ce qui, optiquement, représente une baisse significative (en PLF 2008 ils étaient de 1 386,6 millions d'euros).

Cette évolution s'explique essentiellement par le transfert vers le programme 146 de la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), qui s'élève cette année à 962 millions d'euros. Elle s'explique enfin, plus secondairement, par la suppression des crédits d'accompagnement des restructurations (apparition d'une action dédiée).

En 2009, deux sous-actions décomposent cette enveloppe.

La première sous-action comprend notamment le budget de l'action sociale, ainsi des subventions, en particulier à l'institution de gestion sociale des armées (*cf. infra*), et à une quarantaine d'associations, dont certaines ont formalisé leurs relations avec le ministère au moyen de conventions d'objectifs, qui leur garantissent un niveau de subvention prédéfini sur quatre ans.

La seconde sous-action, intitulée « Autres politiques de ressources humaines », vise l'accompagnement de la gestion individuelle et collective du personnel civil (formation) et militaire (reclassement professionnel).

Au-delà de ces dispositifs, le rapporteur relève que la politique des ressources humaines doit s'entendre plus largement. Il se réjouit de la poursuite du plan d'amélioration de la condition du personnel. Doté de 89 millions d'euros, il n'est pas intégré au programme 212, mais est ventilé dans les différentes actions. 66 millions d'euros sont destinés à accompagner l'entrée en vigueur de nouveaux statuts, favorisant une gestion de carrière plus dynamique, qui permettra davantage de valoriser le mérite individuel. En outre, le plan d'accompagnement des restructurations comporte un volet ressources humaines non négligeable (*cf. infra*, action 10 du programme 212).

3. L'institution de gestion sociale des armées

Créée en 1966, l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA), établissement public à caractère industriel et commercial, joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense qui assure sa tutelle et avec lequel a été conclu un contrat pluriannuel d'objectifs (2005-2008). Les missions de l'IGeSA sont de deux ordres :

- celles qui regroupent les activités pour lesquelles l'institution tient un rôle de prestataire pour le compte du ministère (paiement des prestations sociales) ;
- celles qui recouvrent l'ensemble des activités que l'institution conduit de façon autonome (gestion des établissements).

Les activités de l'IGeSA exercées pour le compte de la défense s'articulent autour de trois domaines principaux :

- le soutien à la vie professionnelle, qui passe notamment par des actions sociales collectives (cohésion, amélioration du cadre de vie en enceinte militaire, développement de l'information sociale) ;
- le soutien à la vie personnelle et familiale : secours, prêts sociaux, garde d'enfants (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants), accueil dans les établissements sociaux (maisons d'enfants à caractère social, centres médicaux, centres sociaux) ;
- les vacances et le temps libre (maisons familiales, séjours d'enfants en établissements familiaux de vacances, en centres de vacances de jeunes, séjours linguistiques).

Les effectifs de l'IGeSA s'élèvent à 852 personnels permanents en CDI auxquels s'ajoute du personnel saisonnier (400 en équivalent temps plein annuel) ; tous relevant du droit privé.

À ce jour, les subventions totales que le ministère de la défense a accordées au titre de 2008 se montent à 54,3 millions d'euros.

En PLF 2009, l'institution sera dotée au total de 59,57 millions d'euros (au titre de la sous-action 31 « Accompagnement de la politique des ressources humaines »).

Le rapporteur entend étudier en détail le fonctionnement et les perspectives de cette institution au cours de l'année 2009.

F. LES CRÉDITS TRANSFÉRÉS DU PROGRAMME 167 : PATRIMOINE CULTUREL ET MÉMOIRE

Le programme 212 absorbe deux actions auparavant couvertes par le programme 167 :

– la nouvelle action 8 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel », qui est abondée à hauteur de 52,36 millions d'euros en AE et CP. Elle recouvre la politique culturelle conduite par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, ainsi que le service historique de la défense ;

– la nouvelle action 9 « Communication », qui est abondée à hauteur de 42,4 millions d'euros en AE et CP. Elle assure la fonction communication, pilotée par la délégation à l'information et à la communication de défense (DICOd).

Le PLF 2009 conçoit ces transferts comme neutres pour les autres actions du programme. Dans les années à venir, il importera d'analyser les arbitrages qui pourront être décidés entre ces deux nouvelles actions et les autres.

G. LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont arrêté un certain nombre de restructurations. Au sein du programme 212, ces dispositions se traduisent en 2009 par l'apparition de l'action budgétaire 10, intitulée « Restructurations », dont les crédits de 303,8 millions d'euros se répartissent en trois sous-actions.

a) La première sous-action est consacrée à l'« Accompagnement social des restructurations » (60,4 millions d'euros d'AE et de CP, dont 48,5 millions d'euros de dépenses de personnels). Elle inclut notamment les dispositifs d'accompagnement des personnels civils du ministère (720 bénéficiaires devant ainsi percevoir un montant moyen de 5 300 euros) et les dépenses de reconversion des militaires affectés par les restructurations (5,12 millions d'euros).

b) La seconde sous-action, intitulée « Mise en œuvre du nouveau plan de stationnement » (191,9 millions d'euros en AE et 9,6 millions d'euros en CP), est consacrée à la mise en adéquation du parc immobilier avec les besoins du ministère. Ces crédits devraient connaître une croissance dynamique dans les prochaines années, compte tenu des besoins évalués à 1 163 millions d'euros (constants 2008) entre 2009 et 2014.

c) Enfin, la troisième sous-action, intitulée « Accompagnement économique des restructurations » (51,5 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP), a pour objet de soutenir le tissu économique des zones les plus touchées par les restructurations. Ses crédits sont ventilés aux deux tiers vers le fonds de restructuration de la défense (FRED), et, pour un tiers, confiés au BOP administration centrale.

L'essentiel des efforts de restructuration se concentre dans les toutes prochaines années, et il conviendra d'envisager un bilan global dans trois ans.

Le succès de la réforme du ministère implique notamment un accompagnement de qualité des déflations d'effectifs. À cet égard, le rapporteur se félicite que, par amendement au projet de loi de finances pour 2009, selon un véhicule législatif qui n'est certes pas idéal, le dispositif d'accompagnement puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Cela assurera une équité de traitement entre les personnels, dès le début de la réforme.

II — LE COMMANDEMENT INTERARMÉES, LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits affectés à la logistique interarmées. Cette notion regroupe une partie des sous-actions composant le programme 178, à savoir la sous-action « commandement interarmées » et l'action 5, portant logistique interarmées. Cette dernière rassemble quatre composantes : la fonction santé, assurée par le service de santé des armées, la fonction pétrolière, avec le service des essences des armées, et une fonction de soutien complémentaire. Le PLF 2009 propose l'adjonction d'une nouvelle sous-action, intitulée « Soutien des forces par les bases de défense ».

COMMANDEMENT ET LOGISTIQUE INTERARMÉES (PROGRAMME 178)

(en millions d'euros)

Commandement interarmées						
Action	LFI 2008	PLF 2009	Évolution en %	LFI 2008	LFI 2009	Évolution en %
	AE			CP		
01-13 Commandement interarmées	335,6	335,6	0 %	339,7	342,1	1 %
Logistique interarmées						
05 Logistique interarmées	1 167,0	1 248,8	7 %	1 171,2	1 263,4	8 %
05-80 Fonction santé	844,2	874,8	4 %	849,0	885,3	4 %
05-81 Fonction pétrolière	148,1	149,9	1 %	140,7	153,2	8 %
05-82 Soutien des forces par les bases de défense (1)		79,0	100 %		83,4	100 %
05-83 Soutiens complémentaires	174,8	145,2	- 17 %	181,3	141,5	- 22 %
Totaux	2 669,7	2 833,3	6 %	2 681,9	2 868,9	7 %

(1) Sous-action apparaissant dans le PLF 2009.

Source : ministère de la défense.

A. LE COMMANDEMENT INTERARMÉES (SOUS-ACTION 01-13 DU PROGRAMME 178)

Cette sous-action traite de la participation des armées à la politique extérieure de la France. Elle mesure leur capacité à assurer des tâches de commandement en opérations à caractère international : il s'agit de satisfaire, dans une dimension politique et stratégique, aux obligations qui sont celles de la France dans le cadre de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN.

Les trois indicateurs concernés sont :

- l'indicateur 4-1, relatif au niveau de certification, selon les critères de l'Union européenne, d'un poste de commandement interarmées et interalliés et capacités de ce dernier ;

- l'indicateur 4-2, relatif au niveau de certification par l'OTAN des postes de commandement projetables (terre, air, mer) et capacités de ces derniers ;

- l'indicateur 4-3 qui identifie le « taux de satisfaction des besoins exprimés en matière de renseignement d'intérêt militaire ».

• S'agissant du premier indicateur, il convient de noter que, compte tenu du fait que l'objectif de disposer d'un poste de commandement interalliés et interarmées apte à conduire une opération de l'Union européenne est atteint et que le dispositif d'entretien de cette capacité est en place, l'indicateur ne sera plus présenté à partir de 2009.

L'UE ne souhaitant pas de double certification, celle des PC qu'elle peut utiliser (*Opération Head Quarter* – OHQ – par exemple) reste du ressort des Nations qui, concrètement, s'appuient pour cela sur les critères OTAN. En revanche, l'UE participe à l'évaluation des PC qui pourraient être mis à sa disposition. C'est donc via la certification OTAN que l'objectif opérationnel est atteint.

Il est à noter que l'OHQ n'a de mission que lorsque l'UE lui en confie effectivement (en cas d'activation). Il n'y a donc pas de structure permanente mais du personnel prédésigné pour constituer l'OHQ. En revanche, le personnel identifié pour former le noyau clé a pour mission de préparer cette activation de l'OHQ et de s'assurer que les capacités *ad hoc* en infrastructure, transmission et personnel sont prêtes à répondre aux besoins éventuels.

Le personnel identifié pour faire partie de l'état-major stratégique européen n'est déployé que sur décision de l'Union européenne d'engager une action comportant un volet militaire.

INDICATEUR 4-1

	2005	2006	2007	2007	2008	(en %)
	Réalisation	Réalisation	Cible	Réalisation	Cible	2009
						Cible
Personnel de l'OHQ identifié	79	93	96	100	100	-
Personnel formé selon les critères de l'UE	36	100	100	100	100	100
Personnel formé – critères satisfaits (en attente de l'édition des critères par l'UE)	ND	ND	98	100	100	100

ND : non disponible.

Source : ministère de la défense.

• L'indicateur n° 2 devrait également disparaître à partir de 2009, l'objectif de disposer de postes de commandement projetables certifiés OTAN étant atteint et le dispositif d'entretien de cette capacité étant en place.

INDICATEUR 4 - 2

(en %)

	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Cible	2007 Réalisation	2008 Cible
Terre	35	67	100	100	100
Mer	100	100	100	100	100
Air	100	100	100	100	100

Source : ministère de la défense.

La certification d'un état-major permet de l'inscrire dans le tour de commandement de composante de la force de réaction de l'OTAN (NRF). Cette dernière a été engagée dans deux opérations à caractère humanitaire pendant le deuxième semestre 2005, au profit des États-Unis (cyclone *Katrina*) et du Pakistan (tremblement de terre). L'armée de l'air, qui assurait le commandement de la composante aérienne de la NRF 5, a pleinement joué son rôle à cette occasion, avec la participation de nombreux moyens nationaux et alliés. Par ailleurs, le rapporteur relève que :

- le COS a assuré le commandement de la composante « opérations spéciales » de la NRF 2 pendant le premier semestre 2004 ;
- la marine a assuré le commandement de la composante maritime de la NRF 10, de janvier à juillet 2008 ;
- l'armée de terre assure le commandement de la composante terrestre de juillet à décembre 2008 (NRF 11) ;
- l'armée de l'air assurera de nouveau le commandement de la composante aérienne de la NRF pendant le premier semestre 2009 (NRF 12).

La France fournit un total de 8 100 personnes dans le cadre de la NRF 11 (deuxième semestre 2008), dont la totalité du *Land Component Command* (5 139 personnes).

• L'indicateur n° 3, qui traduit la réactivité de la direction du renseignement militaire (DRM), est mesuré grâce à un système d'information qui retrace le traitement d'une demande. Ainsi, ce dispositif permet de savoir si la réponse fournie à un « client » a respecté ou non les délais contractualisés.

Depuis 2008, la satisfaction des clients est mesurée à partir des réponses d'une enquête qualité menée auprès de ces derniers. Cette enquête permet de disposer aujourd'hui d'une vision plus objective de la qualité du travail fourni et de mieux comprendre les exigences et les attentes des clients.

Outre le taux de satisfaction, les performances de la DRM seront appréciées en 2009 au travers d'un nouvel indicateur visant à mesurer sa capacité à anticiper correctement les crises et leurs évolutions.

Le tableau ci-après suggère une dynamique particulièrement positive dans le traitement et la réponse des demandes clients. Le rapporteur s'en félicite et souhaite que cet effort soit poursuivi.

TRAITEMENT DES RÉPONSES DE LA DRM

	2005	2006	2007	2007	2008	2009
	Réalisation	Réalisation	Cible	Réalisation	Cible	Cible
Réactivité	57	69	75	78	85	85
Satisfaction client	70	84	85	88	90	95

(en %)

Source : ministère de la défense.

B. LA LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES (ACTION 05 DU PROGRAMME 178, LIBELLÉ MODIFIÉ)

La nomenclature conserve pour 2009 les sous-actions correspondant aux fonctions santé (1), pétrolière (2) et les services de soutiens complémentaires (4). Elle insère désormais le soutien des forces par les bases de défense (3).

1. Le service de santé des armées (SSA)

La participation des armées à des interventions militaires et humanitaires, en France comme sur des théâtres extérieurs, met régulièrement en lumière l'excellence du service de santé des armées (SSA), qui compte parmi les trois plus performants dans le monde. Son organisation est orientée selon sa double mission (rôle militaire et de santé public), confirmée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Le SSA demeure toutefois confronté à des difficultés de recrutement.

a) Les missions du SSA

Le SSA, composante du système de défense nationale placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), assure une mission duale, au profit des forces armées ainsi que dans le secteur public de la santé.

Définie par l'état-major des armées dans le contrat opérationnel, la mission régalienne du SSA est d'assurer le soutien sanitaire des forces armées. En amont, le SSA est chargé de préparer les opérations, par la mise et le maintien en condition opérationnelle des forces (sélection, aptitude, vaccinations, soins, protection, éducation sanitaire...) et par la mise sur pied de la composante sanitaire du soutien opérationnel (constitution, équipement, entraînement). Il intervient également en opération, par la prise en charge sanitaire des blessés et des malades (protection et soins) avec pour objectif premier la préservation de l'intégrité physique et psychologique. En aval, la suite du désengagement implique le contrôle et le suivi de l'état de santé des militaires tout au long de leur vie (surveillances spécifiques, poursuite des traitements, évaluation des séquelles...) ainsi que la remise en condition des dotations.

La mission du SSA connaît une complexité croissante, conséquence de la prise en compte du risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) pour les forces armées. Cet aspect de la mission s'étend naturellement au territoire national par une contribution à la sécurité de l'ensemble des ressortissants français en matière de santé.

La participation du SSA au service public de santé est organisée par la loi. Les articles L.6147-7 à L.6147-9 du code de la santé publique disposent que les hôpitaux d'instruction des armées, en collaboration avec les autres éléments du SSA, concourent au service public hospitalier, sous réserve du respect de leur mission prioritaire de soutien sanitaire des forces armées. Le SSA apporte une part conséquente à différents plans sanitaires élaborés par le gouvernement (plan canicule, plan POLMAR, etc.) Son réseau des laboratoires est une des composantes du réseau national des laboratoires dont l'animation scientifique lui a été confiée par le secrétariat général de la défense nationale.

Le SSA gère environ 3 200 lits, soit 1 % du parc national. Leur géographie permet un maillage utile du territoire. Il est à noter que la restructuration de la carte militaire permettra l'émergence de pôles de santé disposant d'une masse critique suffisante pour une montée en gamme des services proposés.

b) Les moyens humains et matériels du SSA

Pour réaliser ses missions, le SSA s'appuie sur cinq grandes composantes fonctionnelles (hôpitaux d'instruction des armées, services médicaux d'unités, ravitaillement sanitaire, formation, recherche).

Il est à noter que les deux régiments médicaux (RMED) relèvent de l'armée de terre : le 1^{er} RMED implanté à Metz et le 3^e RMED à La Valbonne, où le rapporteur compte effectuer un déplacement en 2009. Le 2^e RMED de réserve, n'étant plus adapté au contrat opérationnel, a été dissous, et la fermeture des sites interviendra à moyen terme (horizon 2012 pour Metz).

Pour mémoire, la structure type d'un régiment médical est la suivante :

- structures permettant d'assurer les charges de service courant (commandement et logistique, administration et soutien) ;
- une compagnie de ravitaillement sanitaire et de décontamination médicale ;
- une compagnie « hôpital militaire de campagne » (HMC) ;
- trois compagnies médicochirurgicales et d'évacuation sanitaire.

Le SSA met en place, au titre des compléments opérationnels, le personnel technique d'active ou de réserve nécessaire à la préparation et à l'armement des structures spécialisées (hôpital médico-chirurgical, section médico-psychologique, section de ravitaillement sanitaire, section de décontamination NRBC, etc.).

Les postes qui relèvent du budget du SSA sont occupés par des officiers (médecins, pharmaciens, officiers du corps technique et administratif et

aumôniers), par des sous-officiers paramédicaux ayant le statut de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) et, ponctuellement, par des sous-officiers administratifs. Le service fournit d'autre part l'équipement technique (matériels médicaux, médicaments).

Le 10 juillet 2008 à Toulon, à la suite d'une visite du porte-avions *Charles-de-Gaulle* et du bâtiment de projection et de commandement *Mistral*, la commission de la défense et des forces armées s'est rendue dans le nouvel hôpital d'instruction des armées Sainte-Anne. Le rapporteur y a notamment constaté la qualité des installations de l'école du personnel paramédical des armées, où sont, par exemple, formés les masseurs-kinésithérapeutes. Il s'est réjoui des échanges particulièrement riches avec les élèves.

c) L'impact du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

Le Livre blanc conforte le SSA dans ses missions. Il indique ainsi que « *la soutien santé est déterminant pour l'efficacité opérationnelle, quel que soit le type d'opération. Il est d'abord et avant tout une obligation morale que l'État assume vis-à-vis de ses ressortissants, surtout lorsqu'ils sont confrontés à un risque accru* ».

Les rédacteurs y réaffirment également la vocation naturelle du SSA à participer à des opérations, tant en théâtre extérieur que sur le territoire national. Ainsi, il « *contribue à des opérations civiles, au sein de détachements humanitaires. Ses infrastructures, polyvalentes, sont ouvertes aussi bien aux personnels du ministère de la défense qu'à la population* ».

Il semble que nouveau dimensionnement du volume des forces projetables prévu par le Livre blanc « *corresponde de manière réaliste aux volumes en mesure d'être effectivement soutenus par les moyens du SSA* ». Le dimensionnement des capacités du service ne nécessite donc pas de révision profonde.

L'excellence du service de santé des armées français est reconnue. Il importe de consolider cet acquis. De ce point de vue, le rapporteur souligne qu'aujourd'hui, seuls deux pays disposent d'un service comparable au SSA : les États-Unis et l'Allemagne. À cet égard, l'exemple britannique est riche d'enseignements puisque le Royaume-Uni a sous-estimé la nécessité de maintenir un service de santé militaire autonome, notamment en supprimant ses hôpitaux militaires. Au contraire, la structure retenue en France permet la formation de chirurgiens au sein des écoles puis en milieu hospitalier où ils exercent dans un cadre militaire, aux côtés de civils, et soignent des patients civils comme militaires. Le système de fonctionnement du SSA offre la possibilité de distraire des chirurgiens des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) afin de les projeter en opération extérieure (OPEX). C'est précisément cette capacité qu'ont perdue nos alliés britanniques.

d) La subsistance de tensions en termes d'effectifs

Les personnels militaires connaissent des situations de sous-effectif relatif. S'agissant des médecins militaires, en 2007 le sous-effectif représentait 17,8 % de l'effectif total des médecins en service dans les forces et 11,3 % de l'effectif des médecins en service dans les hôpitaux et centres d'expertise.

En 2008, la cible est de 2 237 médecins militaires pour un effectif réalisé au 30 juin de 1 943, soit un sous-effectif de 294. Le sous-effectif se répartit de la façon suivante : - 1,8 % dans les forces et - 10,5 % dans les HIA, le groupement médico-chirurgical Bouffard de Djibouti et les centres d'expertise.

La répartition du déficit par armée est indiquée ci-après :

DÉFICIT EN MÉDECINS MILITAIRES AU 30 JUIN 2008			
FORCES	Effectifs théoriques	Effectifs réalisés	Écart en %
Terre	409	406	- 0,7 %
Marine	141	147	+ 4,3 %
Air	132	119	- 9,8 %
Gendarmerie	122	117	- 4,1 %
Total	804	789	- 1,9 %

Source : ministère de la défense.

Les causes en sont doubles : une réduction des entrées entre 1982 et 1996 (réductions des *numerus clausus* et rallongement de la durée des études), d'une part, et, d'autre part, la forte attractivité de la médecine civile, notamment s'agissant du recrutement de contractuels dans les disciplines sensibles (radiologie, anesthésie réanimation, urgence).

Parallèlement à l'augmentation des recrutements (*numerus clausus* et appel aux contractuels), un plan de valorisation a été décidé. Initié en 2001, poursuivi en 2002, 2003 et 2004, ce plan a été conçu pour limiter les départs en fidélisant la population des médecins des armées par diverses mesures de repyramidage, une indemnisation forfaitaire des gardes hospitalières et une revalorisation des primes à partir du grade de « en chef » à hauteur de 500 euros mensuels.

La parution d'un nouveau statut particulier des praticiens des armées (décret n° 2004-534 du 14 juin 2004, dont les dispositions doivent être confirmées dans la version de 2009) permet au SSA la mise en place d'une gestion des ressources humaines orientée vers les compétences.

S'agissant des personnels civils relevant du SSA, il convient avant tout d'en remarquer la forte proportion (près de 35 %). L'effectif moyen réalisé prévisionnel (EMRP) 2008 du personnel civil au 30 juin 2008 fait apparaître un taux de non réalisation du plafond d'emploi autorisé (PEA) de 2,43 %.

Ce déficit est essentiellement dû :

– aux modalités de recrutement par voie de concours existant au sein du ministère de la défense (calendrier, délai de mise à disposition des lauréats), ce qui induit une prise en compte des lauréats dans l'EMRP seulement en fin d'année 2008 (septembre-novembre) ;

– au report de 39 recrutements prévus en 2008 sur le début de l'année 2009.

Si l'ensemble de ces recrutements avait été pris en compte au cours du 1^{er} semestre 2008, ce taux aurait été ramené aux alentours de 0,8 %.

Il faut noter le cas particulier des masseurs-kinésithérapeutes et des manipulateurs en électroradiologie médicale. Ces spécialités sont déficitaires (masseurs-kinésithérapeutes : 49 % ; manipulateurs en électroradiologie : 32 %) compte tenu de leur démographie et de la concurrence avec la rémunération dans le secteur libéral, en particulier en région parisienne.

La décision de la remilitarisation partielle des masseurs-kinésithérapeutes sous statut militaire a été prise en 2004. Le bilan paraît mitigé.

Les recrutements depuis ces deux dernières années (3 en 2005 et 6 en 2006, aucun en 2007) montrent la difficulté que rencontre le service de santé des armées pour être attractif vis-à-vis du secteur libéral et résorber le déficit.

L'extension en 2008 de la prime réversible des spécialités critiques au bénéfice des masseurs-kinésithérapeutes sous statut MITHA doit permettre une amélioration de leur fidélisation.

Face à ces tensions, le rapporteur tient à souligner le rôle de la réserve. Composante à part entière des ressources humaines du service de santé, les réservistes formés de la réserve opérationnelle servent dans les mêmes postes que les militaires d'active. Ils peuvent compléter les équipes médicales d'active dans les hôpitaux, dans les forces et les formations sanitaires de campagne (FSC), intégrer un ensemble constitué tel un hôpital médicochirurgical, mais aussi embarquer à bord des unités de la marine nationale, participer à des missions de courte durée ou être envoyés en opération extérieure.

Pour l'année 2007, la participation des réservistes du SSA en OPEX ou en mission de courte durée s'élève à 119 personnels ayant effectué 5 465 journées d'activité sur tous les théâtres.

Au 10 octobre 2008, elle était de 104 réservistes – dont 8 aumôniers – représentant 5 322 jours d'activité.

Les réservistes assurent actuellement 6,2 % (en jours) de la fonction santé en OPEX.

LES EFFECTIFS DE LA RÉSERVE DU SSA

Médecins	2007		Au 10 octobre 2008	
	Effectif	Activité	Effectif	Activité
Généraliste – urgentiste – réanimateur-anesthésiste – chirurgien	69	3 117	61	2 648
Pharmacien	1	61	1	60
Vétérinaire	5	191	5	396
Chirurgien-dentiste	17	536	18	922
OCTA	2	120	1	60
MITHA infirmier	19	1 020	10	502
Aumônier	6	420	8	734
Total	119	5 465	104	5 322

Source : ministère de la défense.

La réserve militaire comprend la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne. Au 10 octobre 2008, l'effectif total s'élève à 4 989 (4 730 + 259).

Le rapporteur tient à saluer l'excellence du travail fourni par le SSA. Il se réjouit de son maintien au plus haut niveau.

L'engagement français en Afghanistan donne au SSA l'occasion de mettre en œuvre son savoir-faire. À l'occasion de deux déplacements dans ce pays, le rapporteur a pu constater la qualité des personnels et des installations déployés sur place. Il a notamment apprécié le bon fonctionnement de l'hôpital du camp de *Warehouse*, à Kaboul, celui de la pharmacie centrale, ainsi que le caractère unique et opérationnel du service fourni par l'unité de conditionnement d'oxygène. Il salue l'organisation et le travail des antennes médicales sur le terrain, dans les postes avancés (FOB). Il a pu visiter celle de Nijrab, et, au regard des témoignages de personnels, constater leur importance pour le moral et les conditions d'engagement des volontaires du 8^e RPIMa.

2. Le service des essences des armées

a) Présentation et perspectives du service des essences des armées

La sous-action 81 « Fonction pétrolière » concerne 61 établissements pétroliers de stockage et de ravitaillement dont les caractéristiques principales sont un faible effectif militaire et civil par établissement pétrolier (5 à 30 personnels), une infrastructure pétrolière importante et de nombreux vecteurs routiers. Elle regroupe également 7 unités de support (les directions centrale et régionales, le laboratoire, l'établissement administratif et technique, la base pétrolière interarmées).

Le service des essences des armées (SEA) a pour mission de satisfaire, en tous temps et en tous lieux, les besoins en produits pétroliers (carburants, combustibles, lubrifiants et produits divers) de toutes les formations et

établissements du ministère de la défense, à l'exception des produits de soute embarqués à bord des bâtiments de la marine nationale, cette partie incombant au commissariat de la marine.

En outre, il assure directement le soutien particulier lié à l'avitaillement des aéronefs sur les bases aéronautiques (armée de l'air, aviation navale et Aviation légère de l'armée de terre). Il participe aux exercices et intervient hors métropole partout où des forces sont stationnées ou engagées. Il assure par ailleurs le soutien pétrolier de forces internationales déployées dans le cadre de missions de maintien de la paix ou d'assistance aux populations.

En tant que conseiller technique du commandement pour ce qui concerne la technique pétrolière, le SEA définit les spécifications et homologations des produits pétroliers, recherche et développe les produits et les matériels les mieux adaptés aux besoins des forces.

Il construit ses propres installations pétrolières, et participe plus généralement à la politique d'équipement et de mise en œuvre des matériels pétroliers des armées. Il entretient en outre des stocks de sécurité pour le ministère de la défense.

— *Ventes et approvisionnement*

En 2007, les cessions de produits pétroliers aux armées étaient en diminution d'environ 5,4 % en volume par rapport à l'exercice précédent. Elles se sont établies à environ 925 000 m³, se décomposant en :

- 719 000 m³ sur stocks militaires, dont 76 % en carburéacteur ;
- 206 000 m³ sur stocks civils, c'est-à-dire délivrées directement par les sociétés pétrolières en exécution des marchés passés par le SEA au profit de certaines parties prenantes (essentiellement des mises bord dans des stations-service ou sur aérodromes civils).

Effectués dans le cadre des marchés, les approvisionnements en 2007 ont porté sur des volumes d'environ 824 000 m³ dont 81 % en carburants aériens, 14 % en carburants terrestres et 5 % en fioul domestique ; ils sont en hausse en métropole (+ 36 %) et en outre-mer (+ 7 %), en diminution sur les théâtres d'opérations (- 30 %). La part des sociétés françaises s'élève à environ 52 % du total des approvisionnements et 60 % pour les carburants aviation.

Les cessions de produits pétroliers aux armées ont diminué d'environ 5,4 %. Elles se sont établies à environ 925 000 m³, se décomposant en :

- 719 000 m³ sur stocks militaires dont 76 % en carburéacteur ;
- 206 000 m³ sur stocks civils, c'est-à-dire cessions délivrées directement par les sociétés pétrolières en exécution des marchés passés par le SEA au profit de certaines parties prenantes (essentiellement des mises bord dans des stations-service ou sur aérodromes civils).

Les achats et cessions de produits sont retracés dans le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » (*cf. infra*).

— *Crédits pour 2009*

Les crédits connaissent une hausse modérée pour 2009, avec 149,9 millions d'euros en CP (+ 1 %) et 153,2 millions d'euros en AE (+ 8 %).

En 2009, le SEA lancera les projets suivants :

- acquisition de camions citernes de l'avant : 8 millions d'euros ;
- acquisition de moyens de stockage de campagne : 1,2 million d'euros ;
- maintenance et approvisionnement centralisé de matériels : 2 millions d'euros ;
- participation au programme des installations désactivées des oléoducs de défense : 1,1 million d'euros.

Le SEA est, par définition, au cœur des enjeux de projection mis en avant par le Livre blanc. La participation aux opérations extérieures génère des surcoûts, transférés à l'état-major.

LE SURCOÛT FINANCIER DES OPEX

Le surcoût financier se décompose ainsi (en millions d'euros) :

- Pour 2007 :

dépenses de rémunérations :	2,411
dépenses d'alimentation :	0,234
autres dépenses de fonctionnement :	0,805

TOTAL **3,450**

- Pour 2008, en prévision :

dépenses de rémunérations :	2,880
dépenses d'alimentation :	0,220
autres dépenses de fonctionnement :	1,378
dépenses d'investissement :	0,460

TOTAL **4,938**

b) La couverture de la hausse des coûts pétroliers

Le service des essences des armées conduit une politique de limitation du coût financier de ses achats. Ainsi, devant les perspectives de hausse continue du prix du pétrole, le ministère de la défense, en accord avec le ministre chargé de l'économie et des finances, a choisi, à l'automne 2005, de recourir aux outils financiers de couverture des risques sur les cours des carburants disponibles sur le marché.

La mise en œuvre est confiée à l'Agence France Trésor (AFT), qui exécute des instructions de couverture précises transmises par la direction des affaires financières (DAF) et données dans le cadre des orientations arrêtées par le comité. Le mandat donné à l'AFT est formalisé par une délégation de gestion (article 2 du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004).

L'exécution des instructions se concrétise par l'achat d'options qui ouvrent droit à percevoir un différentiel si la moyenne mensuelle des cours quotidiens du carburéacteur est supérieure au prix d'exercice déterminé au départ de l'opération et valable jusqu'à la maturité de l'option.

LE COMPTE DE COMMERCE
« APPROVISIONNEMENT DES ARMÉES EN PRODUITS PÉTROLIERS »

Pour les opérations financières d'achat et de vente des produits pétroliers à ses clients, le SEA dispose d'un compte de commerce créé par la loi de finances pour 1985. Le service est gestionnaire des crédits et des stocks de ce compte. Les dépenses et les recettes sont assignées sur un agent comptable, garant de la régularité des opérations financières.

Ce compte prend en recette le montant des cessions recouvrées, sur provisions (cas de la plupart des clients du ministère de la défense) et après facturation. Les dépenses du compte recouvrent le paiement des factures, des fournisseurs de produits pétroliers et d'emballages, d'élimination des emballages, de frais de transport massifs et les droits et taxes.

Depuis 2005, des opérations financières de couverture des risques d'achat de produits pétroliers sont financées par le compte de commerce.

Le montant des produits d'exploitation (compte de résultat) a diminué de 11 % en 2007. Il s'élève à environ 550 millions d'euros.

Source : SEA.

L'objectif était de couvrir les achats de carburéacteur en métropole sur secteur militaire. Le budget 2009 prévu pour cette dépense est de 15 millions d'euros. Le montant des primes d'option s'est élevé à 6,9 millions d'euros, soit 46 % du budget.

Sur l'ensemble de l'année, le résultat net représente un coût de 1,44 million d'euros répercuté sur le tarif de cessions du SEA à ses clients (armées et particuliers). Le surcoût représente une hausse moyenne de l'ordre de 0,8 % du prix d'achat du carburéacteur par le SEA à ses fournisseurs. Ils seront neutralisés, de fait, par une hausse des taux sur les marchés du même ordre.

BILAN GLOBAL 2005-2007

(en euros)

	2005	2006	2007
Dépense de couverture	3 027 000	6 250 500	6 909 450
Reversé au compte de commerce	0	2 083 409	5 462 950
Résultat	- 3 027 000	- 4 167 091	- 1 446 500

Source : ministère de la défense.

Dans la poursuite de l'envolée constatée au dernier trimestre 2007, le dispositif de couverture a rempli sa fonction d'assurance à la hausse. Pour les 8 premiers mois de 2008 la couverture dégage un résultat positif de 3,4 millions d'euros.

Dès le mois d'août, le bénéfice des options exercées (5,3 millions d'euros) couvrait la totalité des dépenses de couverture engagées pour l'année (4,6 millions d'euros). La décrue des prix pétroliers devrait toutefois en atténuer le bénéfice.

Le rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce dispositif. Celui-ci ne couvre en effet qu'une faible part des besoins pétroliers des armées. Le cours exceptionnellement haut des prix du pétrole en 2008 l'a certes rendu rentable (1 million d'euros de bénéfices attendus). Cependant, il convient de souligner qu'il est historiquement coûteux (7,5 millions d'euros de solde négatif sur les deux dernières années).

Surtout, il paraît trop limité pour être véritablement efficace. Il ne couvre en effet qu'un volume de 75 000 m³, soit 15 % du volume annuel total. Il s'agit donc d'une garantie à la fois onéreuse et insuffisante.

Il importera à terme de modifier les règles de commandes pétrolières. La contrainte que fait peser le code des marchés publics semble trop lourde, compte tenu de la volatilité des cours. Une solution efficace pourrait être offerte par les marchés « spot », ce qui suppose une modification de l'encadrement juridique des achats.

Les options pour 2009 ont été passées en juillet 2008. Le prix du baril ayant amorcé une décrue, le système devrait se révéler une nouvelle fois peu pertinent l'année prochaine.

Le rapporteur formulera des propositions d'amélioration au cours de l'année 2009.

c) La réforme du SEA

En amont des travaux de la révision générale des politiques publiques et de la refonte du Livre blanc, courant automne 2007, le SEA a proposé à l'EMA, son autorité d'emploi, un projet de réorganisation en phase avec les travaux précités et dont les objectifs sont les suivants :

- augmenter la capacité opérationnelle, en particulier pour la projection, dans le cadre du contrat opérationnel des armées ;
- rationaliser son organisation ;
- réduire les structures administratives ;
- adapter l'infrastructure pétrolière ;
- externaliser les prestations non-opérationnelles ;
- s'ouvrir à la clientèle interministérielle.

La restructuration proposée et inscrite dans le plan de modernisation de la défense présenté le 24 juillet 2008 entraînera :

- en ressources humaines : la militarisation du personnel et la diminution de l'effectif en personnel civil.

Pour mémoire, le tableau suivant présente l'évolution des effectifs militaires au SEA (en % par rapport à l'effectif global) :

PART DU PERSONNEL MILITAIRE DU SEA				
	1990	1994	2008	2013
Personnel militaire	21 %	52 %	61 %	71 %

Source : ministère de la défense.

- la fusion des 3 directions régionales et de l'Établissement Administratif et Technique du SEA pour créer la direction d'exploitation pétrolière à Nancy ;
- la fermeture de 18 dépôts (12 établissements spécifiques SEA et 6 associés aux bases aéronautiques supprimées) ;
- l'externalisation de la logistique pétrolière inhérente à certains produits non opérationnels (fioul domestique) ;
- la proposition de prestations en matière d'expertise-produit en interministériel.

Le rapporteur se félicite des réformes engagées dès avant la RGPP par le service et considère que la militarisation du personnel en cours est essentielle, compte tenu notamment du nécessaire recentrage des actions du SEA sur les OPEX. Toutefois, il souligne la nécessité d'engager un rapprochement entre le SEA et le service des essences de la marine (SEM). Des groupes de travail ont ainsi été mis en place et soumettront des propositions au ministre en février 2009.

En outre, il estime crucial d'opérer une hiérarchie claire dans les priorités budgétaires du SEA. Il est urgent de combler certains retards en matière d'équipement. Pour s'être rendu à deux reprises en Afghanistan auprès des postes avancés français, il a pu constater en effet l'impérieuse nécessité de mieux répondre aux besoins des troupes engagées en OPEX. À titre d'illustration, il ne peut que regretter l'arrivée tardive du blindage sur les véhicules logistiques, utilisés notamment pour le transport des carburants, attendue pour 2010.

3. Le soutien des forces par les bases de défense

La RGPP a instauré des bases de défense afin de rationaliser le soutien des forces et de l'ensemble du ministère. 11 bases expérimentales seront mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2009, 19 autres seront constituées en 2010, et enfin 30 viendront compléter le dispositif en 2011.

Il s'agit donc d'une nouvelle sous-action, créditée de 79 002 204 euros en AE et 83 864 204 euros en CP.

Ces crédits proviennent des trois actions d'armée du programme 178, à savoir :

- 35,69 millions d'euros en AE et en CP en provenance de l'armée de terre ;
- 26,89 millions d'euros en AE et 31,25 millions d'euros en CP de la marine ;

– 16,43 millions d’euros en AE et en CP de l’armée de l’air.

Ils rassemblent les ressources nécessaires à l’activité des services de soutien de base de défense créés pour assurer l’administration générale et le soutien commun des formations rattachées aux bases de défense. Il s’agit de couvrir principalement les six domaines fonctionnels suivants :

– l’administration des ressources humaines (droits individuels, soutien social ...)

– les achats et les finances ;

– le soutien de l’homme ;

– la maintenance technique des matériels communs ;

– les charges locales diverses (entretien locatif, eau, électricité...)

– le logement familial et l’hébergement individuel.

4. Les soutiens complémentaires

Cette quatrième sous-action regroupe l’ensemble des unités interarmées concourant au soutien des forces en métropole et outre-mer, essentiellement dans le domaine logistique, à savoir :

- le soutien et l’approvisionnement des forces Outre-mer en matériel et en alimentation ;

- l’acheminement par voie aérienne et maritime de personnel entre la métropole et l’étranger, effectué à la fois dans le cadre d’exercices et dans le cadre de la relève des forces prépositionnées et de souveraineté (hors opérations extérieures) ;

- l’acheminement par voie aérienne et maritime de matériel en métropole et vers l’étranger ou l’Outre-mer ;

- et le soutien à caractère technique spécifique (production de données géographiques et « satellitaires », codification OTAN du matériel, gestion du parc immobilier Outre-mer, acheminement du courrier postal) et sportif.

Les unités de soutien concernées sont les suivantes :

- les directions interarmées des commissariats d’Outre-mer (Antilles, Djibouti, La Réunion, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Sénégal, Gabon) ;

- les services de transit en métropole et Outre-mer que sont la base de transit interarmées (BTI), les services interarmées de liquidation des transports (SILT), les escales et services de transit Outre-mer, le commissariat général au transport (COMIGETRA) ;

- l’établissement géographique interarmées (EGI), le centre d’identification des matériels de la défense (CIMD), le bureau interarmées du logement Outre-mer, le poste interarmées (PIA), le centre national des sports de la défense (CNSD), le commissariat aux entreprises travaux publics bâtiments (CETPB).

Les effectifs prévisionnels s’élèvent à 2 191 personnes (dont 1 364 civils).

Par-delà l'activité habituelle de l'ensemble des organismes, on peut noter l'importance particulière de la BTI pour le transport stratégique de matériels et de personnels (en direction des forces prépositionnées, des forces de souveraineté et des théâtres d'opérations) ainsi que la production de cartes au profit des unités de la défense par l'EGI.

Les crédits inscrits en PLF pour 2009 au titre de cette sous-action connaissent une baisse significative, s'établissant à 145,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 17 %) et 141,5 millions d'euros en crédits de paiement (- 22 %).

Ces évolutions importantes s'expliquent tout d'abord par des réductions d'effectifs (titre 2). Pour 2009, le schéma d'emploi négatif sera de 5 853 ETPT, dont 238 de transfert. Ainsi, 1 933 emplois ne seront pas remplacés au titre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, et 3 632 ETPT seront économisés au titre des préconisations de RGPP, portant principalement sur les fonctions de soutien et les échelons de commandement intermédiaires.

Elles s'expliquent également par des changements de périmètre. Dans le projet de loi de finances pour 2009 en effet, l'EGI, créé le 1^{er} juillet 2008, regroupe l'ancien établissement de production de données géographiques, et la section géographique militaire qui relevait de l'armée de terre. Concrètement, au 1^{er} juillet 2009, l'ensemble des crédits de la BTI sera transféré sur l'action 2 du programme 172, du fait de la création d'un organisme à vocation interarmées « terre » reprenant l'ensemble de ses missions.

CONCLUSION

S'agissant du soutien et de la logistique interarmées, le projet de loi de finances pour 2009 propose un bon budget, qui, dans un contexte difficile, permet de conduire la réforme du ministère.

Le rapporteur constate que le mouvement de rationalisation, entamé de longue date, se poursuit globalement. Il salue l'effort d'accompagnement, social et territorial, consenti dans le cadre des restructurations induites par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ainsi que la révision générale des politiques publiques.

Les évolutions de périmètre recouvrent notamment l'intégration de nouvelles actions au programme 212, mais aussi le transfert vers le compte d'affectation spéciale immobilier de près d'un milliard d'euros de dépenses d'infrastructure. De l'avis du rapporteur, cette innovation doit demeurer strictement encadrée dans le temps.

Certains volets de ce budget mériteront un suivi rigoureux dans les prochains mois. Des efforts pourront en effet être utilement consentis afin de favoriser des synergies (intégration du service des essences de la marine au SEA), ou d'améliorer le coût de fonctionnement de certains services (contrôle général notamment).

La redynamisation des bassins touchés par les fermetures de casernes devra elle aussi faire l'objet d'une attention particulière. Le rapporteur marque son attachement à des solutions au cas par cas.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Christian Piotre**, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, sur le **projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127)** au cours de sa réunion du 15 octobre 2008.

M. Guy Teissier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées. Je souhaite la bienvenue à M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense.

Monsieur le secrétaire général, je voudrais faire une observation liminaire. Deux actions, la communication et le patrimoine, sont passées de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » – au sein de laquelle vous avez la responsabilité de deux programmes – à la mission « Défense », et plus exactement au programme 212 « Soutien de la politique de défense », dont vous avez également la charge et qui regroupe les grandes fonctions transversales exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées et la plus grande partie des directions du SGA.

Ce transfert a sans doute une cohérence. Cependant, il aboutit dans la pratique à quasiment priver les parlementaires du droit d'amendement qui leur est reconnu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Or nous sommes nombreux à regretter que l'effort en faveur de la revalorisation de la retraite du combattant ne soit pas poursuivi. Nous aurions souhaité augmenter cette dernière, moyennant sans doute un réexamen des crédits consacrés à telle ou telle action, comme nous l'avions d'ailleurs fait dans le passé. C'est impossible maintenant, et je le regrette vivement au nom de la commission qui se trouve ainsi privée d'une partie de ses droits.

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense. Monsieur le président, messieurs les députés, l'élaboration du projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit dans le contexte général de réforme que va connaître le ministère de la défense.

Après des années marquées par la professionnalisation des armées, dont le cycle se termine, le ministère de la défense s'engage en effet dans un nouveau processus de transformation en profondeur, qui tend à adapter les capacités opérationnelles des armées au nouveau contexte géostratégique décrit par le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, et à améliorer l'efficacité de son organisation – démarche dans laquelle le SGA est particulièrement présent – dans l'esprit et le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Au total, le montant des ressources du ministère de la défense pour 2009 s'élève, hors pensions, à 36,4 milliards d'euros : 32 milliards pour la mission « Défense » et 3,4 milliards pour la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit à la fois dans la perspective générale, définie par le Président de la République, chef des armées, des ressources affectées à la mission défense sur l'horizon couvert par le Livre blanc, soit 377 milliards d'euros d'ici à 2020, et dans le cadre d'une programmation des dépenses de l'État sur trois ans, soit entre 2009 et 2011.

Cette démarche pluriannuelle est un atout pour les gestionnaires de programmes en leur permettant de disposer désormais d'une visibilité sur trois ans et donc de ne pas découvrir, année après année, les ressources dont ils vont pouvoir disposer pour conduire les réformes.

Le PLF constitue également la première annuité de la période que couvrira la prochaine loi de programmation militaire 2009-2014, dont le projet sera très prochainement présenté au Parlement. Il est la première réponse au défi sans précédent de ce que j'appelle la réallocation des ressources que la nation confie au ministère de la défense pour sa sécurité. Elle permet de tirer bénéfice des économies réalisées sur la masse salariale et sur le fonctionnement pour les réinvestir dans ce qui est le cœur de la capacité opérationnelle militaire de notre pays : les équipements et les capacités d'entraînement des armées.

Ainsi, la masse salariale est destinée, à l'horizon de la prochaine loi de programmation, à passer d'un montant de 11,4 milliards d'euros en 2008 à 9,8 milliards en 2014 pour la mission « Défense », sous l'effet d'une réduction des effectifs de 8 000 emplois par an en moyenne – 8 250 sur le périmètre ministériel.

Les autres particularités du projet de budget tiennent d'abord au fait que la gendarmerie n'y figure plus et, ensuite, qu'une partie des ressources proviendra non du budget lui-même mais d'un compte d'affectation spéciale comportant un montant de recettes exceptionnelles de 1,6 milliard pour 2009.

Enfin, le projet de loi de finances est aussi un budget d'accompagnement des réformes du ministère. C'est pourquoi un effort particulier est consenti au profit du personnel et de la mise en œuvre des restructurations

Les mesures prises en faveur du personnel sont en effet la traduction d'un engagement du Gouvernement à la hauteur des efforts qui lui seront demandés en matière de réduction d'effectifs mais aussi de mobilité professionnelle. C'est ainsi qu'un plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP), d'un montant de 89 millions d'euros, est destiné au personnel tant militaire que civil, à hauteur respectivement de 74 et de 15 millions d'euros.

Concernant le personnel militaire, la majeure partie des crédits est destinée à la mise en œuvre des nouveaux statuts particuliers – dont la parution au *Journal*

officiel date de quelques semaines – des officiers et sous-officiers et des grilles indiciaires associées.

S'agissant des personnels civils, les crédits correspondent au maintien de l'effort entrepris ces cinq dernières années.

Quant aux restructurations, l'originalité tient à la mise en place d'un plan d'accompagnement des restructurations (PAR) à hauteur de l'importance de la réforme, soit 140 millions d'euros.

Pour le personnel militaire, il s'agit d'abord de mesures d'incitation financière au départ, à hauteur d'environ 73 millions d'euros, qui comporteront, d'une part, le pécule défiscalisé d'incitation à une seconde carrière professionnelle et, d'autre part, l'indemnité spécifique de préparation à la reconversion au profit des militaires brevetés ou diplômés admis. Il s'agit de faire en sorte que les personnels se donnent un objectif de réemploi puisqu'il est même prévu qu'une partie des incitations ne soit attribuée que si un emploi est occupé à l'issue de la démarche de reconversion.

Outre le dispositif indemnitaire d'aide à la mobilité, d'un montant de 5 millions d'euros, les voies d'intégration dans la fonction publique, dont une partie figure dans le projet de loi de M. Santini, seront optimisées avec un dispositif rénové d'accès aux emplois réservés et une montée en puissance des détachements-intégrations dans les corps de fonctionnaires civils.

Pour le personnel civil, le PAR comprend des mesures d'incitation au départ – telle l'indemnité de départ volontaire pour les ouvriers de l'État –, pour près de 35 millions d'euros, ainsi qu'une aide à la mobilité, qu'elle soit géographique ou professionnelle, pour plus de 10 millions d'euros.

La politique sociale du ministère, qui sera particulièrement sollicitée dans cette période de réforme, est aussi confirmée. Cela est d'autant plus indispensable qu'on observe déjà que les demandes d'aide personnalisée dépassent les demandes de prêt, ce qui traduit un effet « pouvoir d'achat » sur la population civile et militaire du ministère qui n'est pas très différent de celui qui prévaut pour l'ensemble de nos citoyens.

Les trois programmes confiés au secrétariat général pour l'administration représentent un total de 4,8 milliards d'euros de crédits budgétaires auquel il convient d'ajouter la ressource de près de 1 milliard d'euros provenant du compte d'affectation spéciale et tirée de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Pour ce qui est du programme 212 « Soutien de la politique de défense », les crédits de paiement s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2009, à un peu plus de 1,4 milliard d'euros contre un peu plus de 3,4 milliards l'an passé.

Ce programme, ainsi que vous l'avez relevé, monsieur le président, est en effet marqué par un important changement de périmètre.

D'abord, deux nouvelles actions en provenance du programme 167 « Liens entre la nation et son armée » le rejoignent : l'action « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et l'action « Communication ».

Ensuite, s'agissant des dépenses de personnels, la participation du ministère de la défense à l'alimentation du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) a été transférée sur le programme 146. Comme, par ailleurs, la majeure partie des ressources destinées aux dépenses immobilières proviendra en 2009 du compte d'affectation spéciale, il convient de prendre en compte une diminution équivalente des crédits immobiliers au sein du programme 212.

Par ailleurs, toujours au sein de ce programme, une action « Restructurations » est créée afin d'identifier et de piloter spécifiquement les ressources destinées, d'une part, à l'accompagnement social pour près de 60 millions d'euros, d'autre part, à l'accompagnement économique en matière de reconversion des sites, à hauteur de 51,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros en crédits de paiement, et, enfin, à la mise en œuvre de mesures immobilières strictement limitées à l'accompagnement des mesures de restructuration, pour un peu plus de 191 millions d'euros en autorisations d'engagement et pour près de 10 millions d'euros en crédits de paiement. Ainsi n'y a-t-il pas confusion et donc pas de transfert possible entre ce qui est lié à l'accompagnement des restructurations et ce qui relève de la conduite des autres opérations immobilières du ministère.

Enfin, les cessions d'actifs immobiliers par le ministère généreront des recettes exceptionnelles qui seront imputées sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Au total, 972 millions d'euros de crédits de paiements sont attendus en ressources exceptionnelles et n'apparaissent plus sur le budget du programme 212.

Ces ressources proviendront, d'abord, de la renégociation de la convention liant le ministère à la Société nationale immobilière (SNI) qui conduira cette dernière à lui verser une soulte dont le montant reste à préciser. S'y ajouteront les produits des cessions immobilières en province et en région parisienne, dont le montant ne peut être déterminé de manière précise puisque certaines emprises pourront être cédées à des collectivités pour l'euro symbolique. Pour 2009, en tout cas, ce sont bien 972 millions d'euros qui sont identifiés, montant qui prend en compte une anticipation de recettes sur les ventes en région parisienne. Un mécanisme est en effet mis en place afin de percevoir dès 2009 la recette de ces ventes, avec pour contrepartie le versement d'un loyer le temps de libérer l'occupation.

Pour l'année 2009, les principales opérations relatives à la capacité opérationnelle concernent l'infrastructure du TIGRE pour 6,1 millions d'euros, l'hôpital Sainte-Anne pour 15,3 millions d'euros, l'infrastructure VBCI pour 23 millions d'euros, celle du NH 90 pour 2 millions d'euros et celle de l'A 400M

pour 14,5 millions d'euros, enfin, les tours A, F et G de Balard pour 30,9 millions d'euros. Il s'agit, pour cette dernière opération, de remettre en état cette emprise qui devrait accueillir un nouveau bâtiment destiné à être l'adresse de référence du ministère en région parisienne.

Les effectifs du plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) progressent de 584 équivalents temps plein (ETP) entre 2008 et 2009, intégrant les mesures de transfert et la suppression de 189 ETP, première démarche d'une réduction d'effectifs qui ira croissante au fur et à mesure de la mise en œuvre de la réforme.

Le programme 167 « Liens entre la nation et son armée » est désormais limité aux actions 1 « Journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD) – et 3 « Politique de mémoire ». L'action 1 a trait à tous les moyens dont la direction du service national (DSN) doit disposer pour conduire la JAPD.

Les évolutions résultent du fait que la mission de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD) dépassait assez largement les préoccupations du seul lien entre la nation et son armée. Il s'agit en effet de l'outil de communication du ministère – on le constate aujourd'hui dans les situations de crise s'agissant notamment des OPEX. Dès lors, son placement au sein de la mission « Défense » relevait d'une certaine logique d'autant qu'il permet, conformément à la RGPP, de piloter cette fonction à l'échelle ministérielle et de conduire à des mutualisations.

A contrario, le programme 167 ne représentant que les missions de la direction du service national, les marges de manœuvre en matière de fongibilité deviennent quasiment nulles. Il faudra peut-être en tirer les conclusions dans un prochain PLF, mais, en tout cas, cela a été l'occasion de redoter les moyens de fonctionnement de cette direction pour lui permettre d'assumer ses attributions toute l'année 2009.

Pour ce qui est du programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », les crédits de paiement sont en légère diminution, passant de 3,3 milliards environ l'an dernier à un peu plus de 3,250 milliards aujourd'hui. Cette baisse résulte principalement de l'évolution démographique et ne préfigure pas une moindre qualité des prestations.

Les crédits intègrent la mesure de 24 millions d'euros destinée à la poursuite du financement des mesures de décrystallisation au bénéfice des veuves, et une mesure de 30 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine de l'augmentation de la retraite du combattant au 1^{er} juillet 2008 de 37 à 39 points.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une augmentation de 15,5 millions d'euros de la dotation pour les rentes mutualistes correspondant à l'arrivée de nouveaux bénéficiaires issus pour la plupart des OPEX contemporaines.

La subvention d'action sociale au profit de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) augmente de 0,5 million d'euros. S'agissant de l'ONAC lui-même, la subvention globale s'élève à 40 millions d'euros, soit + 3,4 %, tandis que la subvention globale de l'Institution nationale des invalides (INI) s'élève à 10,85 millions d'euros, soit + 2 %.

En dehors de la pure gestion des programmes budgétaires, le rôle du secrétariat général pour l'administration dans la réforme est d'abord de contribuer à l'effort demandé à l'ensemble du ministère. Alors que la RGPP a conclu que l'effort principal devait porter sur les fonctions d'administration et de gestion, il serait anormal que ce grand ensemble, qui représente aujourd'hui près de 12 000 personnes, n'ait pas également pour objectif de redonner des capacités aux armées. Cette contribution s'effectuera en supprimant à terme, fin 2011, la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), en restructurant le dispositif des directions à réseaux en fonction de la future carte militaire – DSN, service d'infrastructure de la défense (ou SID), direction des ressources humaines du ministère de la défense (ou DRH-MD) – dans le cadre de la mutualisation du soutien, et en réformant les fonctions de soutien de l'administration centrale.

Par ailleurs, le SGA accompagne la réforme dans le cadre de la mise en place et du suivi des mesures d'accompagnement social avec la DRH-MD, d'accompagnement immobilier avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et d'aide aux restructurations de défense avec la délégation aux restructurations (DAR). Ma responsabilité est de veiller à ce que tous les acteurs du ministère, et singulièrement les armées, disposent des instruments financiers et juridiques leur permettant de conduire cette difficile et importante réforme.

Enfin, le secrétaire général pour l'administration joue un rôle de coordination dans la mise en œuvre de la réforme. Je préside à cet égard le comité de modernisation du ministère (C2M) afin que, en application des orientations du ministre et du comité exécutif, les trente-sept chantiers de la RGPP, par exemple, réussissent à converger et produisent leurs fruits.

Je considère que tous les moyens mis à ma disposition doivent être mobilisés pour la réussite de la réforme.

M. le président Guy Teissier. Au moment où s'ouvre une période cruciale en matière de réduction des effectifs, pourriez-vous dresser, concernant le programme 212, un bilan succinct des actions déjà entreprises au titre du partenariat pour l'emploi Défense- entreprises ?

Concernant par ailleurs les réserves, n'y avait-il pas une belle opportunité, avec la déflation d'effectifs d'active, de prendre des mesures en leur faveur ?

M. Christian Piotre. Il est vrai que le montant des crédits consacrés aux réserves est stable, alors qu'il avait augmenté les précédentes années de 15 à

18 millions d'euros par an. Il s'agissait alors de tendre vers le format cible des armées tel qu'il figurait dans la loi de programmation militaire qui s'achève. À l'évidence, ce modèle a besoin d'être révisé.

Le projet de budget pour 2009 ne préjuge pas les conclusions d'un travail que le secrétaire d'État à la défense a demandé à l'état-major des armées d'engager et qui consiste à repenser l'emploi des réserves à l'aune de l'évolution des effectifs globaux du ministère, lesquels doivent être réduits de 54 000 postes d'ici à la fin de la prochaine loi de programmation militaire, en 2014. Toutefois, la réduction de la masse salariale étant une contrainte très forte, il faut inclure l'emploi des réservistes, qui relèvent de cette masse, dans cet effort général de maîtrise.

Aujourd'hui, le réservoir de réservistes est sans doute suffisant voire supérieur aux besoins du format cible de nos armées. C'est donc à l'état-major des armées de décider s'il faut, soit maintenir les objectifs précédents de réserve malgré la réduction du format – ce qui, pour répondre à votre question, conduira à faire beaucoup plus appel à des réservistes –, soit réduire de façon homothétique les ressources d'active et de réserve au regard de l'évolution du format.

Une orientation du Livre blanc lève une autre confusion liée à la notion de réserve. La réserve dont vous venez de parler est destinée à renforcer les capacités opérationnelles de nos forces. Pour ce qui est de la réserve citoyenne, qui relève plus du volontariat et de l'entretien du lien armée-nation, un chantier va être engagé sur les moyens de l'intégrer au service plus général de la défense et de la sécurité nationale.

Pour ce qui est du partenariat avec des entreprises, une démarche est entreprise avec de grandes sociétés qui trouvent un intérêt commun avec la défense à organiser des flux entrants et sortants de personnels.

Dans le secteur de l'énergie, AREVA comme SUEZ, EDF et tous les acteurs du nucléaire auront dans les années à venir un important besoin de recrutement de techniciens et d'ingénieurs. Souscrire avec des entreprises ce type de partenariats nous évite d'être victimes d'un prélèvement immédiat sur le marché des compétences dont les armées auront besoin tout en organisant un parcours qui permette à des personnels, après que nous les avons recrutés, formés puis employés un certain temps, de rejoindre ces entreprises avec l'expérience ainsi acquise. Ce sont ces notions de parcours et de gestion de la compétition sur un marché étroit que nous essayons de définir.

En décembre 2007 quatre conventions ont été signées : deux entre le ministère de la défense et les groupes SUEZ et AREVA et deux autres entre la direction du personnel militaire de l'armée de terre et les sociétés Elyo et Endel, filiales du groupe SUEZ. De même, un accord-cadre a été passé en mars dernier avec la fédération des entreprises de transport et logistique de France et, en avril, des conventions ont été signées avec diverses entreprises dont AXA, Auchan,

Geodis et Sodexo. Aujourd'hui, la DRH-MD concentre ses efforts sur la mise en œuvre concrète de ces mesures. Des documents écrits pourront compléter cette réponse.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. En matière de politique sociale, pourriez-vous revenir, s'agissant de la déflation des effectifs, sur la problématique des incitations au départ en termes à la fois financiers et de formation, sans oublier les perspectives de reclassement dans les autres ministères ?

Pourriez-vous, de même, préciser les conséquences pratiques de la revalorisation de la condition militaire ? En effet, alors même que les représentants des syndicats des personnels civils de la défense viennent d'être auditionnés, il est important que nous relayions également les aspirations du personnel militaire.

Enfin, ne conviendrait-il pas de développer l'action de soutien et d'accompagnement aux familles de nos soldats blessés ou tués ? Je tiens à cet égard à témoigner de l'action très positive qui a été menée en la matière à Castres au 8^e RPMIa, à la suite des événements du 18 août dernier. C'est là un élément de satisfaction et il est de notre devoir, lorsque les choses fonctionnent, de le dire.

M. Christian Piotre. Les problématiques d'intégration dans les administrations civiles ne se limitent pas aux autres ministères mais s'étendent aux autres fonctions publiques, hospitalières et territoriales. C'est donc sur un périmètre plus large qu'il nous faut travailler.

Nous disposons par ailleurs de moyens juridiques adaptés : le nouveau statut général des militaires qui reprend les termes de l'ancienne loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 tendant à faciliter l'accès des militaires à des emplois civils et qui permet leur intégration directe dans des corps des trois fonctions publiques ; les emplois réservés dont les procédures ont été considérablement assouplies par une modification législative ; la pratique nouvelle du détachement-intégration.

Reste maintenant à organiser dans le détail les moyens du dialogue entre administrations afin de permettre l'échange d'informations pertinentes prenant en compte la dimension individuelle, conduisant les unes à recruter, les autres à faciliter l'orientation vers d'autres fonctions publiques. Il est d'ailleurs prévu qu'une plateforme interministérielle de dialogue local soit mise en place au niveau des préfectures de région. Elle sera pour nous un interlocuteur essentiel puisque, à quelques exceptions près, les mobilités s'exercent surtout au niveau des bassins d'emploi et c'est donc à cette échelle qu'il faut pouvoir raisonner.

C'est un immense défi pour nous car nos interlocuteurs interministériels nous considèrent avec une certaine crainte sachant que nous avons un personnel nombreux à replacer alors que leur propre réforme les oblige à réaffecter des personnels et donc à traiter déjà de problèmes de mobilité interne. Il convient

néanmoins de tout faire pour que ce sujet soit traité de manière interministérielle car nous ne pouvons plus, comme par le passé, régler la question par nous-mêmes.

Personne aujourd'hui ne peut prédire que ce sera une catastrophe ou un succès. C'est en tout cas un travail de terrain qu'il nous faut accomplir en personnalisant notre action afin de trouver des solutions, j'y insiste, au compte-gouttes, individu par individu.

Les problématiques de mobilité interne aux administrations sont dépendantes du succès qu'auront les mesures d'incitation à quitter l'administration. Un effet de vases communicants est donc possible. Dans une conjoncture très favorable, des personnels peuvent en effet être tentés de rejoindre le secteur privé grâce au pécule et à d'autres mesures similaires. Tel n'est pas le cas dans les circonstances présentes, mais c'est là encore un élément qui peut jouer en faveur du succès ou non de l'opération.

Vous avez bien voulu parler des efforts entrepris par l'administration en général et les armées en particulier en matière d'accompagnement des victimes des OPEX, en particulier de celles du mois d'août en Afghanistan. Je vous en remercie d'autant plus que si nous ne communiquons pas beaucoup sur ce sujet, la mobilisation du ministère a alors été très forte. C'est même là un peu son âme que de faire jouer les solidarités.

Les armées ont leur propre dispositif d'accompagnement de proximité. C'est le cas de l'armée de terre avec la cellule d'aide aux blessés pour l'armée de terre (CABAT). Mais nous mobilisons aussi tous les dispositifs ministériels : action sociale ; fonds de prévoyance – qui ont réagi de manière très rapide ; capacité à proposer un emploi à des conjoints, etc.

Du côté des armées comme de l'administration il y a en tout cas une vraie sensibilité sur ces sujets et la volonté de répondre très vite à la détresse des familles sur le plan matériel.

S'agissant de la revalorisation de la condition militaire, elle repose avant tout sur la nouvelle grille indiciaire qui elle-même est audacieuse et ambitieuse en matière de gestion des ressources humaines. Elle tend en effet à mettre fin à un système dans lequel seul le franchissement dans le grade donnait accès à des rémunérations supérieures. La réforme déconnecte le franchissement des grades de la progression raisonnable de la rémunération.

Un second changement tout aussi essentiel tient à la différenciation des carrières, c'est-à-dire à une progression plus rapide et plus forte des personnels à fort potentiel. Le vieux système égalitaire qui prévalait jusqu'à présent n'est peut-être plus forcément de mise aujourd'hui. Il faut admettre que des gens progressent moins vite que d'autres avec un parcours professionnel distinct. C'est une démarche de vérité.

À côté de l'aspect quantitatif et matériel de la réforme, c'est donc tout un aspect qualitatif de la gestion des ressources humaines qu'induisent les améliorations de la condition militaire et la mise en place de la nouvelle grille indiciaire.

M. Patrick Beaudouin. Concernant la réduction considérable du périmètre du programme 167, dont j'ai déjà eu l'occasion de discuter avec vous, monsieur le secrétaire général, autant je peux comprendre la logique s'appliquant à la DICoD s'agissant de la communication des armées, autant j'ai quelque difficulté concernant la « disparition » de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), des musées, du service historique de la défense (SHD), car c'est sur l'histoire, la mémoire, la culture, les traditions que nous devons bâtir le lien armée-nation.

Il faut revenir à une politique publique de ce lien qui soit lisible et qui corresponde aux ambitions du Livre blanc sur le sujet. Réduire cette politique à la seule direction du service national est un peu léger.

La JAPD nécessite par ailleurs une adaptation car la réforme des armées conduit à une baisse du nombre des personnels et des bases d'accueil tandis que l'enseignement de la sécurité doit être pris en compte et que le nombre de jeunes à accueillir, soit 780 000, est toujours le même. Mme Michèle Alliot-Marie nous a indiqué hier qu'elle n'était pas contre le fait que la police nationale et la gendarmerie nationale accueillent des jeunes. En tout cas, il convient d'intervenir rapidement en la matière, en relation avec l'évolution de nos bases.

La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) souhaite jouer un rôle important dans la conduite de la politique de mémoire. N'y a-t-il pas là une contradiction entre la volonté affichée par vos services et sa traduction budgétaire ?

Concernant les anciens combattants, le président Teissier a souligné la difficulté de répondre à la promesse à la fois du Président de la République et de la majorité, mais aussi de l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale puisque, tous, nous avons le souci cette année d'augmenter le montant annuel de la retraite du combattant de deux points. Or nous savons, comme Bercy, que le volume financier qui sera voté nous donne la capacité de financer les deux points. La difficulté naturellement est psychologique, du fait que l'on joue sur la démographie, mais peut-être le SGA pourrait-il ouvrir un dialogue avec l'ensemble des associations d'anciens combattants pour dépasser ce problème et pour parvenir d'une façon définitive aux 48 points d'indice ?

S'agissant enfin de cet outil fort que représente l'ONAC pour les anciens combattants, sa pérennité est assurée. Cependant, elle ne le sera vraiment que le jour où toutes les missions nouvelles qui lui sont confiées verront leur traduction dans le futur contrat d'objectifs et de moyens (COM). Pouvez-vous apporter des précisions sur ce point ?

M. Christian Piotre. Je comprends parfaitement votre remarque sur la lisibilité budgétaire du lien armée-nation. Le modèle que nous avons choisi tend à être dépassé, et il nous faut retrouver de la lisibilité d'une manière ou d'un autre.

Concernant la Journée d'appel de préparation à la défense, certains des centres de la DSN vont fermer, mais surtout, du fait de la restructuration des armées, des bases aériennes ou des régiments qui participaient à l'accueil vont disparaître. Or la rencontre un peu concrète avec le monde de la défense, par l'intermédiaire de présentations de matériel ou de rencontres avec les personnels militaires, joue un rôle important dans l'appréciation par les jeunes de la qualité de cette Journée. Nous réfléchissons donc à une redistribution des capacités d'accueil.

Quant à l'ouverture de la JAPD à la sécurité, nous avons des perspectives non seulement envers la police nationale, mais également vis-à-vis de tous les intervenants en matière, par exemple, de sécurité civile et de protection civile.

Au total, onze sites disparaissent à terme. Nous aurons donc aussi besoin de simples sites d'accueil sur lesquels on n'aura pas forcément la capacité de présenter des matériels ou d'autres administrations. Nous étudions la carte pour essayer de trouver la meilleure solution d'ici à la fin de l'année afin de pouvoir là aussi programmer l'évolution de manière un peu fluide.

S'agissant du contenu même de cette Journée, dont l'essentiel est maintenu, un aménagement aura lieu pour ouvrir les jeunes aux problématiques de sécurité autrement que sur le simple périmètre de la défense. Nous allons travailler sur ce sujet notamment avec le ministère de l'intérieur. Au total, 21 millions d'euros d'autorisations d'engagement permettront de reconduire le programme d'apprentissage des gestes élémentaires de survie en attendant que, à horizon plus lointain, l'éducation nationale reprenne cette mission.

La qualité de ces Journées ne devrait donc pas se détériorer mais évoluer, le problème à surmonter étant de faire sorte qu'au fur et à mesure que disparaissent les unités, le contact des responsables de la sécurité avec les jeunes ne soit pas rompu.

Concernant l'augmentation du point de retraite du combattant, j'ai demandé ce matin même à la direction des affaires financières de me faire un petit historique. Comme vous le soulignez, l'augmentation du point d'indice a été financée à chaque fois par des anticipations de réduction de la population des ayants droit – il est vrai qu'avant l'entrée en application de la LOLF, la façon de procéder était un peu différente.

Le sujet avait été présenté par le ministère dans le débat budgétaire. S'il a été arbitré d'une façon qui ne répond pas à vos vœux, une marge de manœuvre est possible. En fin de gestion 2009, la réserve de précaution du programme 169 devrait en effet s'élever à 190 millions d'euros. Or nous estimons que la levée de la réserve ne sera pas utile au-delà de 90 ou de 95 millions d'euros, c'est-à-dire

que le programme devrait restituer en fin de gestion la moitié de sa réserve à hauteur de presque 100 millions d'euros.

S'agissant enfin de l'Office national des anciens combattants, l'essentiel de son contrat d'objectifs et de moyens sera d'abord constitué par l'absorption des missions qui lui reviendront du fait de la disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (SGA/DSPRS) et de la création de ce que l'on appelle, à la demande des associations, non plus le « guichet unique », mais le « service départemental de proximité ». Des investissements permettront de lui accorder notamment des moyens informatiques importants pour dématérialiser nombre d'échanges d'informations avec les services de l'État ou l'administration centrale de l'ONAC.

Par ailleurs, des réductions de personnels auront lieu puisque l'ONAC, comme cela était souligné dans les conclusions de la RGPP, doit aussi participer à l'effort demandé à l'administration des anciens combattants. Il est donc d'ores et déjà prévu que des effectifs disparaissent à l'horizon du contrat d'objectifs et de moyens, à hauteur de 150 ETPT.

Enfin, il y aura probablement lieu de réfléchir à l'occasion de ce COM à la question des établissements de reconversion professionnelle et des maisons de retraite. Rien ne doit être précipité, mais il serait bon de ne pas perdre les trois ans de la durée du COM pour bâtir un projet qui, soit conforte la situation, soit propose une autre solution, sachant que tant la RGPP que la Cour des comptes dans un récent rapport ont suscité des interrogations sur le « mélange des genres ».

M. Christophe Guilloteau. Vous avez parlé de possibilités de ventes immobilières en province, tandis que le ministre parle plutôt de cessions. Pourriez-vous nous en dire plus sur ce point ?

Nous sommes tous ici attachés par ailleurs à la revalorisation du point d'indice des anciens combattants. C'était un engagement du Président de la République, mais pour nos anciens combattants relever cette année leur retraite à au moins 40 points serait le minimum qu'on leur doit.

M. Christian Piotre. Une communication devrait avoir prochainement lieu en Conseil des ministres sur les conditions de cession en province des emprises, en particulier aux collectivités. Au départ, le principe était celui de la cession à titre onéreux, avec possibilité de négocier le prix. La question est d'autant plus importante qu'une grande partie voire la totalité des dépenses de dépollution dont la responsabilité demeure à l'État, doit être financée par les recettes de cession.

L'État ayant été conduit à examiner, au plus haut sommet, les conditions d'une cession à titre gratuit de certaines de ces emprises, nous avons travaillé sur ce sujet. L'orientation retenue pour l'instant serait de convenir de la gratuité des cessions au moins pour les collectivités dont les problématiques de réorganisation des bassins sont les plus aiguës. À mon degré de connaissance du sujet, il n'est

donc pas envisagé d'élaborer un principe général de gratuité, mais d'imaginer la gratuité lorsque la situation économique d'un bassin est telle que chaque pierre apportée pour faciliter sa reconversion est la bienvenue.

Pour l'instant, l'orientation est de traiter en priorité ceux des sites qui sont concernés par un contrat de redynamisation de site de défense, dont la liste provisoire figure en annexe de la circulaire du 25 juillet dernier du Premier ministre. Nous aurons, en fonction de la mise en œuvre de la mesure de gratuité, à examiner les moyens de financer les dépollutions dès lors que la ressource que nous avons prévue à cet effet ne serait pas au rendez-vous.

M. le président Guy Teissier. Le problème de la dépollution du foncier a pourtant été réglé.

M. Christian Piotre. Il est vrai que des supports beaucoup plus souples que par le passé existent, puisque l'on peut aujourd'hui faire appel à un opérateur privé qui engloberait les opérations de dépollution dans l'économie générale d'un projet immobilier. Pour autant, la responsabilité en termes juridiques reste à l'État en la matière. Il convient donc de bien s'assurer que les opérations sont effectuées, le cas échéant avec cette facilité mise en œuvre depuis trois ans.

M. le président Guy Teissier. La commission de la défense vous sera reconnaissante de bien vouloir lui faire parvenir une liste des partenariats engagés à ce titre.

Je vous remercie.



II — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot**, les crédits de la Mission « Défense » : « soutien et logistique interarmées » pour 2009, au cours de sa réunion du 22 octobre 2008.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Yves Fromion. À l'occasion d'une précédente réunion, avec le ministère de la défense, de la mission d'information et de contrôle sur l'exécution des crédits, le mode opératoire en matière d'acquisition de carburant a été présenté comme exemplaire et permettant d'importantes économies. Or, il ne ressort pas des propos du rapporteur que cela soit le cas. Le cabinet du ministre pourra utilement être interrogé sur les divergences constatées entre ce qui a été présenté, les objectifs attendus et la réalité.

Par ailleurs, quelles informations pouvez-vous nous donner concernant l'état de santé des 21 militaires blessés lors du combat dans la vallée d'Uzbin ?

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. Sur les deux dernières années, les processus d'achat des carburants ont coûté environ 7,5 milliards d'euros. Cette année, le bénéfice attendu ne sera que d'un milliard. De plus, le fait que seuls 15 % des acquisitions soient soumises à ce dispositif ne me paraît pas satisfaisant. C'est une part trop faible pour avoir du sens. Ce dispositif doit donc être revu.

Les nouvelles des blessés sont plutôt rassurantes. J'irai d'ailleurs les rencontrer dans les prochains jours. L'un d'eux a déjà manifesté son souhait de repartir. La cellule de soutien mise en place par le secrétariat général pour l'administration a parfaitement bien fonctionné ; tous les éléments d'accompagnement des personnels et de leurs familles ont été mis en œuvre efficacement.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission de la défense a alors donné un avis favorable au programme « Soutien et logistique interarmées ».

*

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

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES LORS DE VISITES

- **Ministère de la défense :**

- M. Hervé Morin, ministre de la défense

- **État-Major des armées :**

- Général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées

- Général Jean-Pierre Bansard, sous chef d'état major, chargé de l'organisation

- Général Jean-Robert Morizot, chef de la division plan, programmation et évaluation

- **Secrétariat général pour l'administration :**

- M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration

- Mme Catherine Vendat, sous-directrice du pilotage des programmes budgétaires relevant du secrétaire général

- **Service de santé des armées :**

- Médecin général Bernard Lafont, directeur central du service de santé des armées

- Médecin général Ronan Tymen, sous-directeur organisation, soutien et projection

- Médecin en chef Jean-Marie Gerboud, adjoint au sous-directeur des ressources humaines

- Visite de l'hôpital d'instruction des armées Sainte-Anne à Toulon et de l'école du personnel paramédical des armées
 - Médecin général Erick Dal
 - Médecin général Guy Malgras
 - Médecin général inspecteur Gérard Nedellec
 - Les élèves de l'école des auxiliaires de santé
- Visite des installations du SSA en Afghanistan (en juillet puis en août)
 - Pharmaciens en chef : Mme Véronique Gardet, de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) Robert-Piqué de Bordeaux, puis M. Jean-François Chevrier, de la direction des approvisionnements en produits de santé d'Orléans
 - Médecins en chef : Dr Jérôme Grégoire de Roulhac, chirurgien de l'HIA Clermont-Tonnerre de Brest, et Dr Marc Impérato, de l'HIA du Val-de-Grâce de Paris
 - M. Jacques Duval, technicien supérieur, du 1^{er} régiment médical de Metz
 - Dr Philippe Juvin, maire de la Garenne-Colombes, médecin principal de réserve
 - Lieutenant-colonel Bruno Deschamp, médecin en chef du 8^e RPIMa, ainsi que le personnel de l'antenne médicale de la FOB Nijrab en vallée de Kapissa, sous les ordres du colonel Jacques Aragonès
- Divers
 - Dr Jean-Claude Beaulieu, député, chirurgien, colonel de réserve
- **Service des essences des armées :**
 - Général Vincent Gauthier, directeur central du service des essences
 - Ingénieur général Joël Tisserant, directeur adjoint
 - Ingénieur en chef Jérôme Lafite, chef du bureau finances

- **Contrôle général des armées :**

- M. Dominique Conort, chef du contrôle