



N° 1972

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946)

TOME III

DÉFENSE

SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES

PAR M. PHILIPPE NAUCHE,

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. DIRECTION, CONTRÔLE ET GESTION	8
1. Direction et pilotage	8
2. Le contrôle général des armées	9
3. Gestion centrale	10
C. LES QUESTIONS IMMOBILIÈRES	12
1. Présentation de la politique immobilière du ministère de la défense	12
2. La politique du logement	14
3. Les recettes	15
<i>a) Le programme de cessions et ses modalités</i>	16
<i>b) En 2009 : un bilan décevant</i>	17
<i>c) Pour 2010 : des ambitions renouvelées</i>	18
4. Les dépenses	18
D. LE PROJET DE REGROUPEMENT DES SITES FRANCILIENS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	19
E. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION (SIAG)	22
F. ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	23
1. Distinguer l'opérationnel et le soutien ?	23
2. La reconversion	25
3. L'action sociale	25
G. POLITIQUE CULTURELLE	28
1. Action culturelle et mise en valeur du patrimoine	28
<i>a) Le musée de l'armée</i>	29
<i>b) Le musée national de la marine</i>	29
<i>c) Le musée de l'air et de l'espace</i>	30
2. Gestion et communication des archives historiques de la Défense	30
H. LA COMMUNICATION	31
I. LES RESTRUCTURATIONS	32
1. L'accompagnement social des restructurations	32
2. La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement	32
3. L'accompagnement économique des restructurations	34

II. — LA LOGISTIQUE ET LE SOUTIEN INTERARMÉES AU SEIN DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »	37
A. COMMANDEMENT INTERARMÉES ET PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX ÉTATS-MAJORS INTERNATIONAUX	38
1. La direction du renseignement militaire	38
2. Commandement interarmées	39
B. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)	41
1. Les projections pour 2010	41
2. Infrastructures et équipements	42
3. Les ressources humaines	42
4. Le SSA en OPEX	44
C. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES	46
1. Évolution des crédits de 2009 à 2010	46
2. Politique d'achat de produits pétroliers	47
3. Ressources humaines	49
4. Réformes et perspectives	50
5. Engagements en OPEX	52
D. SOUTIEN DES FORCES PAR LES BASES DE DÉFENSE	55
E. LE SOUTIEN COMPLÉMENTAIRE	56
F. LE SERVICE INTERARMÉES DES MUNITIONS (SIMU) ET LE SERVICE DU COMMISSARIAT AUX ARMÉES (SCA)	57
G. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES	58
1. Les opérations extérieures	58
2. Les opérations intérieures	62
CONCLUSION	65
TRAVAUX DE LA COMMISSION	67
I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	67
II. — EXAMEN DES CRÉDITS	79
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	81

INTRODUCTION

Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » ainsi que les éléments de logistique et de soutien interarmées du programme 178 « Préparation et emploi des forces » regroupent les éléments transverses concourant à la mise en œuvre de la politique de défense, en premier lieu par les opérationnels. Il s'agit de services aux missions aussi essentielles que variées : fonctionnement des cabinets ministériels, politique immobilière, gestion des ressources humaines, fourniture de carburant ou couverture des besoins de santé des armées.

Pour 2010, le projet du budget est globalement en ligne avec la loi de programmation militaire (LPM) pour 2009-2014. Les premiers effets de la crise économique se font toutefois ressentir et on notera avec inquiétude la faiblesse des ressources attendues au titre des ventes immobilières pour l'année 2009 ou, plus généralement, le décalage dans le temps des recettes attendues des ventes de bandes de fréquences hertziennes. Ce contexte difficile devant perdurer, il est à craindre que de nouvelles tensions apparaissent, menaçant à terme l'application stricte de la programmation et, par là, la mise en œuvre des objectifs opérationnels posés par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Ces éléments rendent d'autant plus impérieux le suivi attentif des réformes initiées en 2008. La rationalisation de la carte militaire, la mutualisation du soutien des forces à travers la création de bases de défense (BDD) ainsi que la réforme des systèmes d'information et de communication comptent parmi les principaux chantiers en cours, à côté de celui prévoyant le regroupement des administrations centrales du ministère à Balard, dans le 15^e arrondissement de Paris. De ces différents projets le ministère attend des économies qui sont toutefois encore bien difficiles à cerner. Une forme de flou entoure encore leur mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la configuration des BDD et le devenir des personnels affectés par les fermetures ou les transferts d'unités. Ces doutes sont évidemment anxiogènes et pourraient bien nuire au moral des personnels.

De ce point de vue, l'année 2010 sera assez révélatrice de la faculté qu'aura le ministère de conduire sa réforme et de tenir les montages ambitieux sur lesquels elle repose.

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2010, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

À cette date, l'intégralité des réponses lui était parvenue.

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

Ce programme rassemble des éléments hétérogènes placés sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration (SGA). Ils mettent en œuvre les moyens communs du ministère.

A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS

En ce qui concerne les crédits affectés au programme 212, il apparaît que, globalement, le projet de budget pour 2010 est en ligne avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits de 2009 à 2010.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

Action	LFI 2009	PLF 2010	Évolution en %	LFI 2009	PLF 2010	Évolution en %
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
01 Direction et pilotage	67,3	66,9	- 0,6 %	67,7	68,9	+ 1,8 %
02 Fonction de contrôle	28,3	28,6	+ 1,0 %	28,3	28,6	+ 1,0 %
03 Gestion centrale	339,5	398,7	+ 17,4 %	412,6	458,7	+ 11,2 %
04 Politique immobilière	1 301,3	1 252,3	- 3,8 %	461,5 ⁽¹⁾	961,5	+ 108,3%
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	125,7	143,4	+ 14,0 %	125,1	147,4	+ 17,8 %
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	317,2	363,3	+ 14,5 %	317,2	363,3	+ 14,5 %
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	52,4	52,9	+ 1,0%	52,7	53,4	+ 1,3 %
09 Communication	42,4	41,1	- ,03 %	42,3	41,1	- 1,7 %
10 Restructurations	303,8	680,6	+ 124 %	76	362,3	+ 376,7 %
Totaux	2 577,9	3 027,7	+ 17,4 %	1 583,5	2 483,1	+ 56,8 %

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

En autorisations d'engagement (AE), l'évolution la plus notable est apportée par l'action 10 « Restructurations », qui traduit le coût croissant de la réforme du ministère. En crédits de paiement (CP), cette évolution se retrouve, mais on peut aussi relever, dans l'action 4 « Politique immobilière », la forte progression des crédits de paiements, qui reflète le retour progressif des CP

immobiliers vers des financements budgétaires. Cela doit être lu en construction car, en 2009, les ressources exceptionnelles n'ayant pas été au rendez-vous, le compte d'affectation spécial (CAS) immobilier n'a pas financé l'essentiel de ces dépenses comme il était envisagé à l'époque du projet de loi de finances pour 2009.

Comme chaque année, le programme 212 connaît des évolutions de périmètre.

On se souvient que la loi de finances pour 2009 avait apporté de nombreux changements : apparition de crédits de mémoire et de communication, part importante des ressources non budgétaires (liées au programme de ventes immobilières), création d'une action « Restructurations ». Des effectifs nouveaux ont également intégré ce programme. C'est le cas en particulier des effectifs civils de la délégation aux affaires stratégiques, qui sont rattachés à l'action 3 depuis le 1^{er} janvier 2009. En revanche, c'est depuis cette même date que les crédits de contentieux de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) ne sont plus dans cette action, les cinq millions d'euros de cette enveloppe ayant été transférés au ministère de l'intérieur. Pour mémoire, depuis le 1^{er} janvier 2008, cette même action intègre la subvention pour charge de service public du service hydrographique de la marine (SHOM), transformé en établissement public administratif et placé sous la tutelle du SGA.

Le projet de loi de finances introduit des changements moins marqués. Si la part des ressources exceptionnelles diminue en construction, elle devrait être plus élevée cette année, compte tenu de la faiblesse des recettes de cessions obtenues en 2009 (*cf.* ci-après les développements sur la politique immobilière). On relèvera surtout qu'il est créé sur l'action 6 « Accompagnement de la politique des ressources humaines » une sous-action 63 « Reconversion » qui comprend les crédits de fonctionnement et les emplois du service à compétence nationale « Défense mobilité », chargé d'assurer la reconversion des personnels.

B. DIRECTION, CONTRÔLE ET GESTION

1. Direction et pilotage

L'action 1 « Direction et pilotage » du programme regroupe les effectifs des cabinets du ministre de la défense et du secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants ainsi que des organismes qui leur sont rattachés (dont la sous-direction des bureaux de cabinets, la direction générale des systèmes d'information et de communication, le bureau des officiers généraux). Cette action comprend, en outre, les crédits relevant du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations de défense (DSND). Ces crédits permettent de financer des études effectuées par des experts indépendants, des expertises réalisées par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et de

rembourser au commissariat à l'énergie atomique (CEA) les dépenses de soutien avancées par celui-ci au profit du DSND.

Depuis 2009, cette action comprend aussi les crédits de rémunérations, de charges sociales et de fonctionnement de la gendarmerie spécialisée en charge de la mission de contrôle gouvernemental de l'arme nucléaire (GSAN).

Comme l'illustre le tableau ci-après, à la suite d'une augmentation importante entre 2008 et 2009, les dépenses de personnel sont à peu près stables. Entre les exercices 2008 et 2009, le plafond d'emploi autorisé a augmenté de 867 à 888 ETPT.

Or, il ne paraît pas anormal que les services de direction et de pilotage contribuent eux aussi au plan de réduction des effectifs. La baisse amorcée pour 2010 va timidement dans ce sens, cette contribution s'élevant à six ETPT, dont cinq au titre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ACTION 1 « DIRECTION ET PILOTAGE »

		LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010
Titre 2 (en M€)	Hors CAS « Pensions »	30,75	34,15	34,64
	CAS « Pensions »	14,97	18,79	17,63
	Total	45,72	52,94	52,26
Emplois autorisés (en ETPT⁽¹⁾)		867	894	888

(1) Équivalent temps plein travaillé.

Source : ministère de la défense.

2. Le contrôle général des armées

Le contrôle général des armées (CGA) assiste le ministre de la défense pour la direction et la gestion de son ministère en vérifiant, dans tous les organismes soumis à son autorité ou à sa tutelle, l'observation des lois, règlements et instructions ministérielles ainsi que l'opportunité des décisions ou encore l'efficacité des mesures envisagées ou mises en œuvre.

En 2009, l'effectif moyen réalisé du corps militaire du contrôle général des armées est de 86 personnels. Une proportion importante des membres de ce corps sert à l'extérieur : 22 contrôleurs en moyenne, ce qui représente 25,5 % de l'effectif global. Parmi ces 22 contrôleurs, 13 en moyenne servent au sein du ministère de la défense (59 %) et 9 hors du ministère (41 %), par voie de détachement ou d'affectation temporaire.

Près de 10 % des membres du corps en activité de service exercent aujourd'hui des fonctions de directeurs d'administration centrale ou assimilées au ministère de la défense ou à l'extérieur.

Un effort a été réalisé sur l'effectif des contrôleurs qui a vu son recrutement diminuer (passage de cinq postes ouverts au concours à trois postes à compter de 2010) et sur l'effectif des collaborateurs de soutien (diminution de

cinq postes en 2008). On peut également souligner que le poste « frais de déplacement » est en baisse. Le ministère met en avant l'annulation d'un certain nombre de déplacements et le recours plus fréquent au transport par voie ferrée au lieu du transport aérien.

Par ailleurs, une part des coûts de fonctionnement est désormais assurée par le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), vers lequel le transfert de la solde des contrôleurs a été effectué le 1er janvier 2009.

Malgré tous ces efforts, le coût de l'activité de contrôle croît de 1 % dans le projet de budget pour 2010, passant à 28,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

À l'avenir, le CGA doit poursuivre sa démarche de mutualisation avec le SPAC ainsi que sa politique de réduction des effectifs et des coûts de fonctionnement.

3. Gestion centrale

L'action 3 du programme regroupe les effectifs du secrétariat général pour l'administration et des organismes qui lui sont rattachés, à l'exception des effectifs de l'action sociale (action 6 du programme 212), du service d'infrastructure de la défense (action 4 du programme 212), du service historique de la défense (action 8 du programme 212), de la direction du service national (action 1 du programme 167) et de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (qui mettent en œuvre les crédits du programme 169). Ces personnels sont chargés des fonctions administratives transverses dans les domaines financiers, juridiques, des ressources humaines, de la gestion patrimoniale et du soutien général. Les effectifs civils et militaires de la délégation aux affaires stratégiques sont également rattachés à l'action 3 du programme 212.

À périmètre constant, les effectifs du SGA diminuent de 74 équivalents temps pleins travaillé (ETPT) au titre de la contribution aux réformes initiées par la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les évolutions de périmètre conduisent toutefois à un accroissement des effectifs de 383,7 ETPT, du fait à la création du SPAC, qui entraîne un transfert en provenance du programme 146 « Équipement des forces », et du rattachement du centre de formation de Bourges à la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), avec un transfert de 89 ETPT en provenance du programme 146.

Le périmètre du soutien de l'administration centrale sur l'action 3 comprend également les crédits destinés aux directions d'administration centrale du ministère, y compris le secrétariat général pour l'administration, la délégation aux affaires stratégiques, l'état-major des armées, l'état-major de l'armée de terre, l'état-major de l'armée de l'air, l'état-major de la marine et la direction générale pour l'armement. Il inclut en outre les crédits de paiement destinés au financement

de l'ensemble du contentieux du ministère, ainsi que ceux relatifs à la part de la gendarmerie nationale pour le paiement de l'indemnité compensatrice SNCF.

S'agissant de l'évolution des crédits, l'augmentation de la dotation de cette action pour 2010 s'explique notamment par la création du service parisien de soutien de l'administration centrale. Cela entraîne un transfert de 26 millions d'euros en AE et de 22 millions d'euros en CP en provenance du programme 146, et de 2,15 millions d'euros en AE et CP en provenance du programme 144.

Par ailleurs, depuis 2006, le ministère conduit un programme d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale. Les crédits de paiement destinés au financement de la tranche annuelle de ce marché sont inscrits dans le programme 212.

LE PROGRAMME D'EXTERNALISATION DES VÉHICULES LÉGERS DE LA GAMME COMMERCIALE (VLGC)

Notifié à une filiale du groupe General Electric spécialisée dans la location longue durée de véhicules et de gestion de parcs automobiles en décembre 2006, pour un montant initial de 390 millions d'euros et complété en 2007 par un avenant de 3,6 millions d'euros, ce marché consiste à confier au secteur privé l'acquisition, le financement, la gestion et la maintenance du parc de véhicules légers de la gamme commerciale des forces armées, des directions et services.

En 2009, grâce aux clauses de « respiration » prévues dans ce contrat et qui permettent de moduler à la hausse (jusqu'à + 2 %) ou à la baisse (jusqu'à - 10 %) le nombre de véhicules ou d'ajuster les loyers en fonction de l'activité des véhicules, la flotte a de nouveau pu être réduite de 6,4 % le 1er janvier 2009. Dans le contexte de réduction du besoin résultant des mesures de restructuration et de l'évolution du format des armées, l'objectif était de générer des économies compte tenu du faible kilométrage moyen relevé sur de nombreux véhicules.

Au total, à la suite de cette réduction du parc, le coût total de l'opération, à la fin du marché, est estimé à 378,50 millions d'euros, contre une estimation initiale de 430,24 millions d'euros.

Ce marché a permis de diminuer le parc de véhicules légers du ministère de la défense de 6 %. Il est en effet passé de 21 400 véhicules en 2004 à 20 120 véhicules en 2008. Il a également permis d'optimiser et de rationaliser les fonctions de soutien, en recentrant notamment des personnels, dont des militaires, sur leur cœur de métier.

Cette expérimentation paraît offrir des résultats intéressants. Son étude doit toutefois s'inscrire dans une réflexion plus large quant à la politique du ministère de la défense en matière d'externalisation et de sous-traitance.

Enfin, les crédits de cette action comprennent, depuis le 1er janvier 2008, la subvention pour charge de service public versée à l'établissement public

administratif du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), instauré par décret du 11 mai 2007, et dont la tutelle a été confiée au secrétaire général pour l'administration.

Le SHOM

Le programme 212 verse depuis 2008 la subvention pour charges de service public du service hydrographique et océanographique de la marine. En effet, celui-ci a été transformé en établissement public administratif aux termes du décret n° 2007-800 du 11 mai 2007, afin de lui permettre d'assumer des fonctions militaires et ses missions de service public. Les crédits, de près de 40 millions d'euros ont été obtenus par redéploiement depuis le programme 178 en 2008. Un nouveau transfert s'est avéré nécessaire en 2009 à hauteur de 2,68 millions d'euros.

L'action 3 bénéficie en outre d'un transfert d'un million d'euros en provenance de l'action 4 pour permettre au SHOM d'assumer son statut de propriétaire du site du Bergot.

C. LES QUESTIONS IMMOBILIÈRES

La réalisation de la loi de programmation militaire pour 2009-2014 repose en grande partie sur l'abondement de 3,7 milliards d'euros de ressources exceptionnelles. Celles-ci doivent provenir notamment de cessions immobilières qui doivent alimenter le compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier de l'État, pour y financer des opérations au profit du ministère de la défense ⁽¹⁾. La politique immobilière constitue donc un enjeu central, au cœur du programme 212, qui recouvre également la politique du logement du ministère. Pour 2010, les projets de dépenses sont relativement modestes, au contraire des prévisions de recettes qui sont élevées et qui maintiennent les objectifs poursuivis en 2009.

1. Présentation de la politique immobilière du ministère de la défense

La politique immobilière du ministère de la défense est proposée au ministre par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) qui l'élabore en relations étroites avec les états-majors, directions et services et en s'appuyant sur l'expertise du service d'infrastructure de la défense (SID). Actuellement, son objectif principal est la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement des forces dans le cadre de la LPM 2009-2014. Cela suppose en particulier de préparer les infrastructures pour l'arrivée de nouveaux matériels, de prendre en compte des opérations de revitalisation de site et, autant que possible, d'optimiser les calendriers de vente selon la tenue du marché immobilier. Ce dernier objectif est louable, mais peut bien se transformer en un pari risqué lorsque

(1) Par dérogation, le ministère de la défense bénéficie de l'intégralité des montants de ses cessions.

la bonne marche de la programmation militaire est conditionnée par la réalisation rapide des cessions.

On notera qu'une partie des moyens dévolus à la politique immobilière du ministère de la défense relève du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ce programme retrace les dépenses d'entretien lourd à la charge du propriétaire, ainsi que certains travaux de grande ampleur de remise en état et en conformité. Il est alimenté par des contributions des ministères, indexées sur le montant des loyers budgétaires dont ils sont redevables (à hauteur de 12 % en 2009, 16 % en 2010 et 20 % en 2011), soit en ce qui concerne le ministère de la défense 17,5 millions d'euros en 2009 et 24,7 millions d'euros en 2010.

Le ministère bénéficie de l'intégralité des produits des cessions immobilières qu'il réalise et qui sont portés au crédit de son budget opérationnel de programme (BOP) sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Ainsi, depuis 2009, ce BOP est abondé des ressources exceptionnelles provenant des cessions d'actifs immobiliers issues des redéploiements territoriaux et du regroupement des implantations de l'administration centrale en un site unique à Balard.

Le tableau ci-après retrace la répartition des crédits consacrés à la politique immobilière sur le programme 212.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE EN 2010
SUR LE PROGRAMME 212**

(en millions d'euros)

		Programme 212	
		AE	CP
Logement familial dont :		94,29	74,29
	<i>Garanties d'occupation et autres dépenses locatives</i>	<i>14,29</i>	<i>14,29</i>
	<i>Investissement</i>	<i>80,00</i>	<i>60,00</i>
		1 135,86	585,96
Opérations d'infrastructure dont :	<i>Restructurations</i>	<i>547,00</i>	<i>268,00</i>
	<i>Dissuasion</i>	<i>65,30</i>	<i>65,30</i>
	<i>Opérations du Grand Balard</i>	<i>13,24</i>	<i>21,72</i>
	<i>Restructurations des Tour A et F, Balard</i>	<i>62,06</i>	<i>97,16</i>
	<i>Plan de relance de l'État</i>	<i>0,00</i>	<i>66,00</i>
	<i>Autres dépenses d'infrastructure</i>	<i>448,25</i>	<i>67,79</i>
			299,24
Autres dépenses dont :	<i>Loyers budgétaires</i>	<i>192,41</i>	<i>192,41</i>
	<i>Autres loyers</i>	<i>52,05</i>	<i>52,05</i>
	<i>Entretien</i>	<i>54,77</i>	<i>54,77</i>
Total		1 529,38	959,49

Source : ministère de la défense

On y relèvera en particulier que le plan de relance profitera aux programmes d'infrastructures immobilières (pour 66 millions d'euros) et que les loyers versés à des bailleurs privés (52 millions d'euros) représentent désormais l'équivalent du quart des loyers budgétaires (192 millions d'euros).

2. La politique du logement

La politique d'aide au logement du ministère de la défense doit permettre aux personnels, et notamment aux militaires soumis à une forte mobilité géographique, de se loger selon des démarches allégées et à un prix intéressant leur proposant des solutions les plus attractives possibles, principalement dans les zones où le logement est rare ou le loyer élevé. Elle vise donc un double objectif : compenser la mobilité des militaires et répondre à une préoccupation sociale au profit des personnels à revenus modestes.

Elle est conçue comme une aide accordée en priorité aux personnels chargés de famille. Toutefois, elle ne constitue pas un droit, hormis comme contrepartie d'une obligation de loger (logements concédés par nécessité absolue de service ou utilité de service).

Les conditions d'éligibilité au logement familial ont fait l'objet en mars 2008 d'une modification, tendant à prendre en considération les conséquences de la professionnalisation des armées et les évolutions sociétales intervenues depuis.

Le parc locatif du ministère est géré par la société nationale immobilière (SNI), liée avec le ministère de la défense par une convention, dont il sera question dans les développements suivants.

La rationalisation du stationnement entreprise dans le cadre de la réforme du ministère va conduire au redimensionnement du parc familial et à la rationalisation des implantations (cession des logements domaniaux devenus inutiles et résiliation de certaines conventions de réservation).

En outre, le ministère participe au plan national de mobilisation pour le logement par la cession de terrains militaires à des opérateurs chargés de la construction de logements sociaux dont un certain nombre est réservé aux personnels éligibles du ministère et dont bénéficie également le logement étudiant.

3. Les recettes

En 2008, le ministère de la défense a enregistré 79 millions d'euros de produits de cessions, ce qui incluait notamment celle de la caserne Sergent Blandan à Lyon, cédé pour 15 millions d'euros à la communauté urbaine de Lyon en juillet 2007.

En 2009, le ministère de la défense a amorcé le vaste programme de cessions immobilières annoncé pour les premières années de la nouvelle programmation. Il consiste à abonder le CAS immobilier de l'État de ressources « défense ».

LE CAS IMMOBILIER

Dans le cadre de la mise en œuvre de la modernisation de la gestion immobilière de l'État engagée par le Gouvernement, la loi de finances pour 2006 a créé un compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Ce compte d'affectation spéciale, alimenté par les recettes provenant de toutes les cessions immobilières de l'État, ainsi que plus largement par des produits de la vente de droits immobiliers, a pour objet de participer au désendettement de l'État selon les modalités suivantes :

– pour les cessions d'un montant inférieur à deux millions d'euros, 15 % du produit de la cession est reversé au profit du budget général, au titre du désendettement de l'État, 85 % revenant au ministère précédemment affectataire. L'utilisation de ces crédits est laissée à la discrétion des ministères ;

– pour les cessions supérieures ou égales à deux millions d'euros, 15 % ou 50 % (selon que l'immeuble est occupé ou non) du produit de la cession est reversé au profit du budget général.

Toutefois, à titre dérogatoire, le ministère de la défense bénéficie d'un retour de 100 % du produit de ses cessions jusqu'à la fin de la LPM 2009-2014.

Ces recettes permettent de couvrir trois grandes catégories de dépenses : des dépenses d'infrastructures, des dépenses de dépollution avant cessions et des dépenses liées à des opérations de reconstructions.

a) Le programme de cessions et ses modalités

Le 24 juillet 2008, le Premier ministre et le ministre de la défense ont annoncé le plan de restructuration du ministère pour la période 2009-2014, dont les implications immobilières et domaniales sont nombreuses. De fait, les restructurations au ministère de la défense doivent entraîner, à partir de 2009, la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares. La moitié environ est potentiellement cessible à l'euro symbolique. La difficulté qu'a le ministère à définir ce que seront les emprises concernées par ce dispositif, et donc le coût implicite que cela représentera est préoccupante. Cela ajoute un élément d'incertitude sur le montant des ressources exceptionnelles, dans la mesure où on ne l'avait pas intégré dans les prévisions initiales de recettes. Or, la réalisation de la LPM pour les années 2009 à 2014 suppose qu'une partie des dépenses d'infrastructure soit financée par ce biais. Il est donc crucial que ces recettes soient bien au rendez-vous, dans les montants comme dans le calendrier.

En pratique, la cession de certains biens nécessite des opérations de revalorisation. Il s'agit notamment d'anciennes emprises opérationnelles ou industrielles dont la cession est complexe et qui ne sont susceptibles ni de trouver rapidement un acquéreur final, ni de s'inscrire dans un projet d'aménagement urbain ou économique porté par une collectivité. Il s'agit surtout des immeubles de l'îlot Saint Germain, que le ministère souhaite vendre en site occupé. Il est

prévu de recourir dans ces cas à des structures de portage, faisant intervenir la Caisse des dépôts et consignations ainsi que sa filiale, la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société anonyme chargée d'acquérir, de gérer, de valoriser et de vendre les biens immobiliers détenus par l'État.

D'autres biens immobiliers sont plus complexes à reconvertir (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement, etc.) et nécessitent des études préalables et des négociations longues. Dans ce cadre, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers de la défense est responsable de la cession de ces terrains.

Enfin, les biens immobiliers non concernés par ce qui précède, et dont la cession n'a pas d'impact sur le marché immobilier, en particulier les immeubles de bureaux « banalisés », seront remis directement aux services de France Domaine en vue de leur cession dans les conditions de droit commun.

b) En 2009 : un bilan décevant

Pour 2009, le Gouvernement escomptait un flux de 970 millions d'euros au titre des cessions immobilières. Celles-ci ne sont pas au rendez-vous. **Au 1^{er} septembre, seuls 407 millions d'euros ont abondé le CAS immobilier de l'État au titre de la défense.**

Dans le détail des ressources attendues pour l'ensemble de l'année 2009, il apparaît que les cessions immobilières sont minoritaires (environ 60 millions d'euros). Le ministère de la défense aura bénéficié du report de 139 millions d'euros de crédits non consommés en 2008, du prélèvement de 100 millions d'euros sur d'autres programmes (notamment 146 « Équipement des forces »), ainsi que de versements exceptionnels de la Société nationale immobilière. Celle-ci a versé une avance sur dix années de redevances s'élevant à 215 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 6,3 millions d'euros au titre du remboursement d'une avance sur travaux qu'avait assumée le ministère de la défense.

La « soulte » versée par la SNI a opportunément alimenté le CAS immobilier, mais ce procédé ne fonctionne qu'une seule fois et prive les exercices suivants d'une redevance sur la durée de deux programmations.

Ces crédits sont distincts du plan de relance de l'économie, qui s'est traduit par un abondement de 240 millions d'euros de crédits de paiement. Il s'agit bien d'une ligne différente, censée financer des mesures **supplémentaires** en faveur de la défense.

Au final, les craintes exprimées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 se sont révélées fondées. Les recettes récoltées sont très éloignées des objectifs initiaux, ce qui ne laisse pas d'inquiéter pour l'exercice 2010.

c) Pour 2010 : des ambitions renouvelées

S'agissant du projet de loi de finances, le ministère attend notamment 700 millions d'euros de recettes issues de la cession des emprises parisiennes. Des négociations sont en cours de finalisation avec la SOVAFIM et la Caisse des dépôts pour la cession de huit des douze immeubles parisiens en application de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006. Le ministère espère pouvoir finaliser la vente d'ici la fin de l'année 2009.

Ces emprises seront cédées en site occupé dans le cadre de l'article 2141-2 modifié du code général de la propriété des personnes publiques. Cela supposera le paiement d'un loyer jusqu'à la libération des locaux aux sociétés de portage et d'aménagement susmentionnées. Ces filiales communes à la société SOVAFIM et à la Caisse des dépôts devront valoriser les emprises parisiennes acquises, après le départ des services du ministère de la défense.

La négociation sur la valeur des cessions n'a pas encore abouti. Il est tout à fait normal qu'elle soit longue, compte tenu de la complexité de ce dossier. Ce qui est anormal en revanche, c'est d'avoir fondé une partie de la première annuité de la programmation militaire sur un calendrier, voire sur des estimations, trop optimistes.

D'après les informations communiquées au rapporteur, une clause d'intéressement à la valorisation des biens sera insérée afin de garantir à l'État un retour sur les profits éventuellement générés.

4. Les dépenses

En 2009, plusieurs grands projets d'infrastructure immobilière ont été conduits, parmi lesquels on relèvera notamment :

– la réorganisation de l'outil de commandement français, c'est-à-dire de l'îlot Saint Germain, engagée en 2006. Cette opération a été conduite pour mettre ces installations en conformité avec les exigences de l'Union européenne. Ces travaux ont toutefois été fortement réduits à la suite de la décision de regrouper les emprises parisiennes du ministère sur le site de Balard ;

– la restructuration de la tour A de la base aérienne 117 de Balard. Ces travaux (désamiantage et installation de bureaux pour 800 personnes) s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre du projet de regroupement des administrations centrales. Ils prendront fin en 2012 pour un coût total de 64 millions d'euros ;

– la mise aux normes des tours F et G du même site : la tour F abrite des locaux administratifs et des logements, tandis que la tour G se compose essentiellement de bureaux et de locaux sportifs et culturels. Ces opérations se poursuivront jusqu'en 2011 pour la tour F et 2013 s'agissant de la tour G, le tout s'élevant à un coût global estimé à 131,6 millions d'euros ;

– l’adaptation des infrastructures pour l’arrivée des véhicules blindés de combat d’infanterie (VBCI), au profit de douze unités opérationnelles, quatre écoles, d’un centre de perception, d’instruction et de formation ainsi que du complexe d’entraînement des brigades de Mourmelon. Le coût global estimé de ce programme est d’environ 109 millions d’euros, étalé jusqu’en 2013 ;

– l’adaptation des infrastructures de la base aérienne d’Orléans-Bricy pour l’arrivée de 50 avions de transport A400M. Le coût des travaux de dépollution pyrotechnique (mis en œuvre en 2009) ainsi que des travaux de viabilisation et d’adaptation haute tension (prévus en 2010) s’élève à 250 millions d’euros, dont le paiement est échelonné jusqu’en 2020 ;

– l’adaptation des infrastructures des sites de Pau et Phalsbourg dans le cadre du programme « Hélicoptères de nouvelle génération ». Il s’agit d’un programme de près de 250 millions d’euros, échelonné jusqu’en 2020, concernant en particulier les hélicoptères Tigre et NH90 ;

– la réhabilitation, à Brest, du bassin n°10 pour le consacrer à l’entretien de sous-marins nucléaires d’attaque de type « Barracuda » et éventuellement de type « Rubis ». Le CEA a été désigné maître d’œuvre de cette opération, dont l’achèvement est prévu en 2015, au terme d’un investissement de 120 à 140 millions d’euros.

D. LE PROJET DE REGROUPEMENT DES SITES FRANCILIENS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Ce projet poursuit l’objectif de regrouper physiquement les sites de direction et de commandement du ministère de la défense en un site unique, qui sera aménagé dans l’actuelle cité de l’air, située dans le sud de Paris, à Balard.

Il s’agit de rénover 120 000 m² de surface utile et d’en construire près de 142 000 m² ⁽¹⁾. Le mode de financement de ce projet reposera sur un partenariat public-privé.

Le calendrier est ambitieux. À la suite de la définition des principes directeurs en octobre 2008, l’avis d’appel public à la concurrence a été publié le 2 juin 2009. Trois candidatures ont été reçues le 15 juillet 2009. Il est prévu que chaque candidat présente quatre pré-esquisses architecturales le 24 novembre prochain. Les consortiums candidats formuleront leurs propositions en différentes étapes, dans le cadre d’un dialogue compétitif qui se déroulera jusqu’en janvier 2011, à l’issue duquel le titulaire sera retenu. La fin du chantier principal est attendue pour le 30 juin 2014, les rénovations des bâtiments de la parcelle Est (cité de l’air) devant s’achever d’ici au 30 avril 2016.

(1) Auxquels s’ajouteront 90 000 m² de bureaux locatifs et de commerce, afin de générer des recettes annexes au profit du partenaire privé.

Il est aujourd'hui difficile d'obtenir des informations précises sur le coût prévisionnel de construction du site. Le ministère de la défense refuse de communiquer des informations trop détaillées sur cette question, y compris à titre confidentiel, afin de ne pas nuire à ses intérêts dans la négociation avec les partenaires privés. Au cours des auditions, des estimations ont toutefois été proposées au rapporteur : le Gouvernement se serait fixé l'objectif d'une redevance d'environ 100 millions d'euros par an pendant 30 ans, le ministère ne devenant propriétaire du bâtiment qu'au terme de cette période. Cette somme couvrirait les coûts de construction, les frais financiers afférents au projet, ainsi qu'un ensemble complet de prestations d'entretien et de maintenance qui seraient donc confiées au secteur privé. Les activités non externalisées seraient l'exception, telles que la sécurité des zones sensibles du site.

À la date de livraison du site, le ministère commencera les versements par redirection des loyers budgétaires. Il s'agit de loyers fictifs, fondés sur la valeur estimée des emprises occupées par les administrations et dont l'État est propriétaire. Les montants sont prélevés sur le budget des différents ministères et reversés à un pot commun qui, en contrepartie, finance des travaux d'infrastructure. Le versement de tout ou partie de ces loyers au partenaire privé n'aura pas de conséquence faciale sur le budget du ministère de la défense, mais consistera bien en un décaissement pour l'État et, en quelque sorte, en un assèchement des crédits budgétaires d'infrastructure, privant potentiellement le ministère de la défense de crédits d'infrastructure. Il faut bien évidemment être vigilant afin que, par exemple, les projets de travaux en province n'en souffrent pas.

Le ministère de la défense ambitionne d'importantes économies grâce à ce projet. L'équilibre financier repose sur le constat que le coût de fonctionnement des emprises actuelles est élevé. Le ministère l'estime à 17 millions d'euros par an. Il s'ajoute à cela le coût en loyers budgétaires des emprises actuelles concernées par le regroupement, soit 82 millions d'euros, ainsi que le loyer, réel, versé pour la location des locaux occupés par la direction générale pour l'armement (DGA) à Bagnaux. Le ministère ajoute à ces coûts divers postes (entretien, restauration non encore externalisée, etc.) s'élevant à près de 30 millions d'euros, soit un total d'environ 129 millions d'euros.

En outre, le regroupement des sites à Balard doit s'inscrire dans le mouvement de réduction des effectifs du ministère, initié par la RGPP. Il est conduit en tenant compte en amont des besoins des différents acteurs du ministère et notamment des états-majors. L'objectif que se fixe le ministère est en effet d'établir 10 000 personnels sur ce nouveau site, là où les emprises franciliennes actuelles en rassemblent 17 000. Cette manœuvre, ambitieuse à l'horizon 2014, supposera une fusion de services, ainsi que le déménagement en province de certains autres. Ce processus est d'ores et déjà engagé ou devrait l'être au cours des prochaines années, concernant en particulier les services de gestion des ressources humaines.

Le contrat de partenariat sera en fait un agglomérat de prestations de services, dont chacune devrait être révisable ou annulable à différentes échéances, telles que le service de nettoyage, qui sera réexaminé tous les trois ans. Cette clause devrait permettre de prendre en compte la satisfaction des usagers aussi bien que les prévisibles sauts technologiques, qui apparaîtront notamment dans la gestion des services d'information et de communication.

Selon les souhaits du ministre, le projet devra traduire une « grande ambition architecturale » et, bien évidemment, tous les immeubles neufs devront être conformes aux normes de haute qualité environnementale.

Élément rassurant, afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur dans la durée, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet qui sera elle-même l'interlocuteur du ministère de la défense pendant environ 30 ans. Ce dispositif permettra d'exercer un contrôle minimal sur l'actionnariat de la société de projet.

Sur le plan économique, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2.000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du bâtiment.

Ce projet s'accompagne de la libération des emprises parisiennes abritant des services d'administration centrale appelés à se regrouper sur le site unique. De plus, l'une des conditions de réussite de cette opération est la cession rapide du foncier et la mobilisation tout aussi rapide des capacités de financement issues des cessions.

Aussi, le ministère de la défense souhaite céder dans Paris : le pavillon du Montparnasse (6^e), l'Îlot Saint-Germain, hors l'Hôtel de Brienne, (7^e), l'Hôtel de l'artillerie place Saint-Thomas-d'Aquin (7^e), l'Hôtel du génie (7^e), l'Abbaye de Penthemont (7^e), l'Hôtel de Penthemont (7^e), une partie de l'immeuble La Tour-Maubourg (7^e), la caserne Pépinière (8^e), la caserne Reuilly (12^e), la caserne Lourcine (13^e), les locaux de la rue Saint-Charles (15^e) et l'établissement officier d'administration principal Gley (18^e).

L'Hôtel de la marine (8^e) ne fait pas partie du périmètre des cessions en raison de sa haute valeur historique et architecturale. Il est envisagé de le valoriser selon une procédure spécifique, par la cession de son usufruit sur une durée longue. On peut s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif, qui ne semble pas garantir complètement la préservation et le respect de ce patrimoine.

De même, le ministère de la défense devrait conserver le Cercle national des armées, car il s'agit de la dernière structure d'hébergement pour les officiers et les délégations étrangères en mission sur Paris.

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

Lors des Universités d'été de la défense, le ministre a rappelé l'enjeu considérable que représente la rationalisation des systèmes d'information et de communication (SIC). Il a insisté sur l'importance des ressources que cela permettrait de préserver, à savoir près du tiers des 3,5 milliards d'euros qui lui seront consacrés au cours de la présente programmation. Relevant du programme 212, les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) sont l'une des trois composantes des SIC et sont donc au cœur du processus de réorganisation.

Pour mémoire, depuis la fin 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 à la préparation à l'emploi des forces et à 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. Ces trois domaines sont placés sous la responsabilité, respectivement, du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du SGA.

La tendance générale est aujourd'hui de rechercher une optimisation de ces moyens, dans le sens d'un certain décloisonnement entre les armées et entre les différentes composantes du ministère.

L'un des moteurs portant la réforme est le déploiement du système d'information financière de l'État CHORUS, auquel le ministère de la défense doit pleinement participer au cours de l'année 2010. Le coût de CHORUS pour le ministère correspond aux besoins de mise à niveau des applications qui lui seront interfacées. Ce coût est réparti sur différents programmes. En ce qui concerne les SIAG, une enveloppe de trois millions d'euros avait été réservée sur le budget de l'action 5 du programme 212 en 2009, dont une partie seulement a été consommée à ce jour en raison de la livraison tardive des spécifications d'interface.

La réussite de ce projet est pourtant essentielle. Elle permettra d'avoir une vision consolidée de l'activité financière du ministère. Car, *in fine*, l'évolution des SIAG doit suivre une priorité simple : en faire non seulement un outil de comptabilité, mais aussi un outil de pilotage du ministère. Pour cela, il est essentiel de mettre en place un système permettant de disposer d'une véritable comptabilité analytique. En outre, pour des raisons de coût de raccordement, l'intégration au système CHORUS incitera fortement le ministère à réduire au minimum les systèmes informatiques autonomes, au point que les services du SGA espèrent les réduire à quinze, contre plusieurs dizaines aujourd'hui.

Dans le même temps, le SGA a annoncé sa volonté de réformer la direction générale des systèmes d'information et de communication (DIRISI).

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

Sur le plan de la gestion, le ministère souhaite regrouper l'ensemble des systèmes d'information d'ici 2011 sous un même budget opérationnel de programme, à l'exception de ceux liés à la dissuasion et au suivi de certains programmes d'armement.

Par ailleurs, la seconde piste de réforme serait, sur le modèle de l'Allemagne ou de l'Italie, de confier au secteur privé l'exploitation des réseaux, actuellement à la charge de la DIRISI. Cette direction mobilise près de 10 000 militaires et le ministère voudrait « libérer » ces ETPT pour recentrer ces soldats sur ce qu'il estime être leur cœur de métier. Cette perspective mérite d'être étudiée, mais il faut tenir compte des risques qu'elle comporte. Il s'agit en effet de supports particulièrement sensibles, et les confier à des prestataires extérieurs pourrait nuire à la sécurité nationale. En outre, aucun élément chiffré n'atteste à ce jour que cela permettrait une économie réelle. Cela donne l'impression d'un système de lecture appelé « rationalisation » ou « recentrage sur le cœur de métier » qui serait plaqué, sans que l'on sache encore exactement où cela doit mener.

F. ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Dans un ministère tel que celui de la défense, la gestion des ressources humaines est évidemment un exercice difficile. Il l'est d'autant plus aujourd'hui que sa réforme est particulièrement complexe.

1. Distinguer l'opérationnel et le soutien ?

Conséquence de la RGPP, le ministère s'est engagé dans une politique de déflation des effectifs, fixée à 54 000 ETPT, qui, selon les termes de la loi de programmation militaire pour 2009-2014, doit être examinée en fonction du périmètre de 2008.

Le tableau suivant présente la façon dont se traduira le mouvement de suppression d'emplois, les déflations étant étalées jusqu'en 2015.

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Suppressions d'emplois	4 852	7 999	7 926	7 577	7 462	7 462	7 462	2 570

Source : loi de programmation militaire 2009-2014.

C'est donc, pour 2010, une déflation de 8 000 postes qui est prévue.

Les réductions doivent porter pour un tiers sur les emplois opérationnels et, pour deux tiers, sur les emplois de soutien. Ces équilibres ont été fixés sans que les frontières entre ces deux notions n'aient été véritablement identifiées. Dans les faits, la définition des deux catégories ne réunit pas de consensus, y compris entre les armées et les services de gestion administrative. *A priori*, sont opérationnels tous les emplois concourant à la mise en œuvre des actions indispensables à la conduite de la guerre. En février 2008 au Tchad, il est apparu qu'à l'approche d'une menace, de nombreuses activités externalisées n'étaient plus assurées par des personnels civils qui craignaient évidemment pour leur sécurité. Or, en cas de conflit de haute intensité, il est crucial que les armées disposent de capacités suffisantes pour assurer la nourriture des soldats, leur habillement ou encore leurs communications et les approvisionnements. Dans ce genre de configuration, tous les militaires mobilisés constituent un bloc combattant ou « opérationnel ». Inversement, en métropole, il n'est pas certain qu'il soit aussi crucial de confier à des militaires l'entretien des casernes ou les services de restauration.

Au final, il paraît peu pertinent de fonder le plan de déflation sur cette distinction, fût-elle raffinée par la définition d'une catégorie de « soutien opérationnel », et cela d'autant plus que, les carrières évoluant, les attributions des uns et des autres peuvent revêtir un caractère plus ou moins « opérationnel ».

Les autorités du ministère doivent donc définir, fonction par fonction, et éventuellement configuration par configuration (engagement en OPEX ou non) ce qui est indispensable au combat ou à la sécurité nationale (sécurisation des réseaux, protection des lieux hautement sensibles etc), afin d'intégrer ces schémas dans les dispositifs d'accompagnement des ressources humaines. Loin de guider les réductions d'effectifs avec le confort d'un système, cela doit avant tout permettre de préserver l'essentiel.

2. La reconversion

Le PLF 2010 crée, sur l'action 6 « Accompagnement de la politique des ressources humaines », une sous-action 63 « Reconversion » qui, dotée de plus de 17 millions d'euros d'autorisations d'engagement, comprend les crédits de fonctionnement et métiers du service à compétence nationale « Défense mobilité », chargé d'assurer la reconversion des personnels.

Ce service sera constitué par la fusion des chaînes de reconversion des armées et de la sous-direction de l'accompagnement et du reclassement professionnel de la DRH-MD. L'agence de reconversion de la défense est dotée du statut de service à compétence nationale qui lui apportera une autonomie utile dans l'accomplissement de ses missions opérationnelles.

Les efforts entrepris par le ministère sont positifs, mais sont encore loin de refléter une priorité : seuls 15 millions d'euros sont ainsi consacrés aux mesures d'accompagnement des personnels civils en 2010.

Parallèlement, un plan de requalification a également été adopté, visant en particulier une montée en gamme des emplois pour les personnels de catégorie C. Cela enrichit également le dispositif de sortie d'emplois.

Tout cela vient certainement d'une intention louable, cependant, l'ambiance sociale semble se dégrader fortement, notamment en ce qui concerne les personnels civils. Les organisations représentatives ressentent un manque de dialogue en même temps qu'une absence de perspectives positives sur le rôle et la place futurs de ces personnels.

3. L'action sociale

Le ministère offre des prestations sociales individuelles ou collectives à ses personnels. L'action sociale se déploie dans les quatre domaines principaux que sont le soutien social, le soutien à la vie personnelle et familiale, le soutien à la vie professionnelle et le domaine des vacances et des loisirs. L'action sociale du ministère s'adresse aux personnels en activité, à leurs conjoints et enfants, ainsi qu'aux retraités, veuves et orphelins, soit plus de deux millions de personnes. Au total, le budget de l'action sociale prévu pour 2010 s'élèvera à près de 100 millions d'euros en AE et en CP.

L'information, l'aide et les conseils sont prodigués au personnel en difficulté par les assistants de service social (ASS) du ministère de la défense. 114 000 personnes ont consulté un ASS en 2008. Cela peut déboucher sur la mise en place d'aides financières. Ces aides sont facultatives et leur délivrance est fondée sur l'étude de la situation des intéressés. Elles sont destinées à participer au redressement de leur budget en complément des aides de droit commun. Elles sont délivrées par le réseau social ministériel et versées par l'institution de gestion

sociale des armées. Elles représentent 67 % des prestations sociales financières ⁽¹⁾ du titre 3 délivrées par le réseau social en 2008.

En 2008, une enveloppe financière de 12,6 millions d'euros a été consacrée aux 14 000 secours et prêts sociaux accordés, composés de crédits budgétaires et de remboursements de prêts. Elle devrait être de plus de 13 millions d'euros en 2009. Les motifs d'octroi des secours et prêts sociaux sont d'ordre budgétaire, familiaux ou sanitaire. On relèvera également la prise en compte de motifs directement liés à l'emploi et notamment aux contraintes de mobilité (mutations, restructurations, reconversion, OPEX), ainsi que le soutien au logement des personnels : 3 563 prêts ont ainsi été octroyés pour l'accession à la propriété ou au logement familial.

(1) Hors prêts délivrés directement par l'IGeSA (prêts d'accession à la propriété, prêts personnels, etc.).

L'IGESA

Créée par la loi n°66-458 du 2 juillet 1966, l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) est un établissement dont le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) a été consacré en 2005. Il est placé sous la tutelle du SGA. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il exerce ses activités dans des conditions de droit privé (comptabilité, statut du personnel). Il est administré par un conseil de gestion composé de représentants des usagers, de représentants de l'administration, de personnels de l'institution et de personnes désignées par le ministre en raison de leur compétence particulière. Ses effectifs s'élevaient à 885 ETPT au 31 décembre 2008 (personnels permanents en CDI) auxquels s'ajoute du personnel saisonnier (388 en équivalent temps plein annuel), tous relevant du droit privé.

Consécutivement à la qualification juridique retenue pour l'IGeSA, un projet de décret modifiant l'organisation et le fonctionnement de l'institution est en cours d'examen au Conseil d'État et devrait être publié au Journal Officiel avant la fin de cette année. Ce décret prévoira en particulier que le conseil de gestion de l'IGeSA, organe délibératif, soit placé sous la direction d'un président choisi en son sein et nommé par décret sur proposition du ministre de la défense. En conformité avec les dispositions régissant les EPIC, les fonctions délibérative et exécutive seront dissociées.

L'IGeSA est un acteur essentiel de la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense. Les missions qu'elle est amenée à exercer se divisent en deux catégories : les actions sociales des armées, qui correspondent aux prestations sociales proprement dites d'une part, et les actions dites IGeSA (gestion des établissements de vacances et des établissements sociaux), d'autre part.

L'institution comprend des antennes régionales (Paris, Brest, Bordeaux, Toulon et Grenoble), ainsi que des établissements, implantés en métropole, outre-mer et à l'étranger, tels que ses 75 centres de vacances pour jeunes, ses 40 crèches et haltes-garderies, ou encore ses maisons d'enfants et centres de consultation médico-sociaux.

L'IGeSA assure en outre la gestion de deux résidences hôtelières proches de Paris : la résidence Voltaire au Kremlin-Bicêtre depuis 1993 et la résidence Raspail, à Gentilly, depuis 2006. Elles sont destinées à l'hébergement du personnel en mission ou en situation de célibat géographique.

Les subventions totales que le ministère de la défense a accordées à ce jour, au titre de 2009, se montent à 60,2 millions d'euros, ce qui comprend le fonctionnement, l'investissement ainsi que les actions sociales des armées.

L'état prévisionnel des recettes et des dépenses s'élève à 195,8 millions d'euros, qui se décomposent en 96,4 millions d'euros au titre des opérations de fonctionnement et 99,3 millions d'euros en opérations en capital. Son bilan pour 2009 est en excédent de 2,11 millions d'euros, grâce à l'apport de 2,54 millions d'euros engendrés par la vente d'un hôtel-club.

Pour 2010, deux mesures nouvelles significatives sont à relever. D'une part, cinq millions d'euros vont être dégagés au titre de l'aide aux organismes de

protection sociale complémentaire de référence qui couvrent le personnel civil du ministère. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a en effet autorisé le versement d'une subvention à ces organismes. D'autre part, près de cinq autres millions d'euros seront versés au titre de l'accompagnement social des restructurations. Cette mesure s'ajoute aux quatre millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2009, sur l'action 10 « Restructurations », et se rapportant à l'aide au logement (acquisition et location) des agents civils et militaires subissant les effets des restructurations.

G. POLITIQUE CULTURELLE

L'action 8 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » relève du programme 212 depuis 2009. Elle regroupe les crédits relatifs à la politique culturelle proprement dite, aux services d'archives et bibliothèques, au service historique de la défense, ainsi qu'aux musées. Elle bénéficie de près de 53 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

1. Action culturelle et mise en valeur du patrimoine

Dans le projet de loi de finances pour 2010, les crédits relatifs à la sous-action 81 « Actions culturelles et mise en valeur du patrimoine » de l'action 8 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » s'élèvent à 23,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette politique met en valeur du patrimoine de défense et y sensibilise la population. Elle est coordonnée par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Elle inclut le soutien à l'édition. Cela se traduit par des actions de coédition avec des éditeurs bénéficiant d'un certain réseau de diffusion. Elle s'oriente principalement vers la mémoire des conflits contemporains, la mise en valeur du patrimoine de la défense et la recherche historique. Le nombre d'ouvrages coédités a augmenté depuis 2002, pour aboutir à une dizaine par an.

La politique de coédition et l'aide à la production audiovisuelle n'absorbent que quelques centaines de milliers d'euros, pour des actions qui ont pourtant une grande importance pour le lien armées-Nation.

En dehors de ces éléments, cette sous-action comprend des crédits alloués à la mise en valeur du patrimoine au moyen des sites Internet qui sont des vecteurs précieux pour la mise en valeur du patrimoine de la Défense. Le ministère participe ainsi, de manière permanente, à la connaissance de ce patrimoine en insérant sur le site Internet « cheminsdememoire.gouv.fr » des informations historiques ainsi que des renseignements pratiques sur les monuments et les vestiges de guerre. Au premier semestre 2009, ce site comptabilisait 782 000 visites et 2 200 000 pages consultées.

Le site Internet « Mémoire des hommes » (30 000 euros) a quant à lui vocation à honorer la mémoire des combattants tombés au cours des conflits du XX^e siècle. Ce mémorial électronique permet à l'internaute de consulter des archives numérisées. Les opérations de numérisation associées permettent également de préserver ces archives publiques des dommages causés par leur manipulation. Après la mise en ligne des journaux de marches et opérations de la Première Guerre mondiale, la mise en ligne des fiches individuelles des soldats morts pour la France au cours de la Seconde Guerre mondiale ainsi que de ceux tombés en opérations extérieures est envisagée pour 2010.

L'action « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » concerne également les trois musées sous tutelle du ministère de la défense qui ont le statut d'établissement public à caractère administratif, à savoir le musée de l'armée, le musée national de la marine et le musée de l'air et de l'espace. Tous les autres musées qui dépendent des armées, de la Gendarmerie et du service de santé des armées ne relèvent pas de cette action du programme. On notera qu'une dotation supplémentaire de 1,2 million d'euros a été attribuée aux musées au titre de la compensation de la gratuité accordée aux jeunes Européens de 18 à 25 ans.

a) Le musée de l'armée

Né en 1905 de la fusion du musée d'artillerie et du musée historique de l'armée, le musée de l'armée est implanté au cœur de l'Hôtel national des Invalides et exerce trois missions principales : maintenir et développer l'esprit de défense et le goût de l'histoire militaire dans la Nation, contribuer à l'éveil des vocations et assurer la conservation, la présentation et l'enrichissement des collections.

En 2009, le musée de l'armée a poursuivi la modernisation de ses espaces. En 2010, le département moderne sera achevé et des travaux sur l'aile sud devraient être entrepris.

b) Le musée national de la marine

Régi par les articles R3413-35 à 61 du code de la défense, le musée national de la marine comporte un échelon central implanté depuis 1943 au palais de Chaillot à Paris, ainsi que six annexes portuaires respectivement situées à Brest, Port-Louis, Rochefort (deux sites), Toulon et un musée placé sous gestion municipale à Saint-Tropez. Le musée national de la marine a pour mission d'assurer la conservation, la présentation, l'enrichissement et l'accroissement de ses collections dans tous les domaines: marine nationale, marines de commerce, de la pêche, de la recherche océanographique, sport nautique et plaisance. Il lui revient également d'organiser ou d'apporter son concours à l'organisation de toute exposition ou manifestation susceptible de maintenir et de développer le goût de l'histoire maritime.

Depuis 2006, le musée national de la marine s'oriente vers l'organisation d'expositions ciblées et thématiques lui permettant d'accroître sa notoriété, telles

qu'en 2009, l'exposition « Les marins font la mode ». En 2010, le musée entamera les études permettant un travail de rénovation des espaces des collections permanentes à Chaillot.

c) Le musée de l'air et de l'espace

Implanté dans l'ancien aérogare du Bourget depuis 1986, le musée a pour missions d'assurer la conservation et l'enrichissement des collections de l'État, ainsi que la présentation au public du patrimoine historique et culturel national dans le domaine de l'aéronautique et de l'espace. Par ailleurs, le musée conserve des matériels aéronautiques et spatiaux de toutes nationalités, en raison de leur valeur historique, scientifique ou technique.

Conformément au plan d'investissement, la restauration de l'aérogare du Bourget et la reconfiguration de l'entrée du musée ont été conduites en 2009, ainsi que tous les travaux de conception et de création d'un nouvel « Espace Enfant ».

En 2010 devraient notamment être lancées les études concernant la réalisation d'un hangar destiné à accueillir les réserves du musée.

2. Gestion et communication des archives historiques de la Défense

Cette action, dotée de 29 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2010, recouvre les dépenses du service historique de la défense (SHD) qui visent à collecter, étudier, conserver et communiquer au public les archives historiques et à les valoriser.

Le service historique de la défense a été créé le 17 janvier 2005 sous la forme d'un service à compétence nationale relevant de la DMPA. Il regroupe les quatre services historiques des armées et de la Gendarmerie nationale, le centre des archives de l'armement et du personnel ainsi que les services d'archives issus de l'administration en charge des anciens combattants.

Ses compétences recouvrent la gestion des archives du ministère de la défense et des bibliothèques patrimoniales, la symbolique militaire et la recherche historique.

Les crédits du SHD étaient regroupés jusqu'en 2008 au sein de l'action 3 du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », à la sous-action 30 « Gestion et communication des archives historiques de la défense ». En 2009, ces crédits ont été transférés vers l'action 8, à la sous-action 2 « Gestion et communication des archives historiques de la défense » du programme 212.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits alloués au SHD sur la période 2006-2010.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU SHD

		LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010
Titre 3	AE	3,88 M€	3,93 M€	4,78 M€	4,38 M€	3,76 M€
	CP	3,88 M€	3,93 M€	3,58 M€	4,70 M€	4,26 M€
Titre 2		27,8 M€	23,88 M€	24,1 M€	24,97 M€	25,34 M€

Source : ministère de la défense.

Le SHD doit agir avec des moyens de plus en plus contraints. La réduction de ses crédits de fonctionnement correspond au moment de son intégration dans le programme 212, soit en 2009. La masse salariale est quant à elle en augmentation depuis 2008.

En ce qui concerne les restructurations de ce service, la réflexion entamée en 2006 sur la conception d'un schéma directeur « archives », préalable indispensable à l'élaboration du schéma directeur « infrastructures » a conduit à la réalisation du premier volet opérationnel de ce projet : la construction de nouveaux magasins d'archives au Fort Neuf de Vincennes dont la réception est prévue en 2010. Il est par ailleurs envisagé la construction d'un nouvel espace qui succédera au Fort Neuf, qui devrait être saturé à partir de 2015 compte tenu des versements liés à la réforme des armées et aux dissolutions d'organismes.

La DMPA s'est fixée quatre axes conducteurs de son action au cours des prochaines années : professionnaliser la filière métier « archives », rationaliser les procédures relatives aux archives sur support papier, mettre en place un archivage électronique stratégique et sélectif et moderniser la conservation des archives et la communication aux usagers.

H. LA COMMUNICATION

Avec près de 41 millions d'euros de dotations, l'action « Communication », également transférée en 2009 sur ce programme, recouvre notamment les crédits dévolus à la direction de la communication de défense (DiCoD), qui assure la tutelle de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de défense (ECPAD).

Cette enveloppe regroupe en particulier 16,5 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et deux millions d'euros consacrés aux dépenses de fonctionnement.

Les crédits alloués aux actions de communication du ministère sont en baisse de trois pour cent par rapport à 2009. Ils devront néanmoins poursuivre la politique de financement de reportages et de supports audiovisuels.

Compte tenu de la rétraction des crédits alloués à cette action, le rapporteur préconise un recours maximum aux structures du ministère de la défense, notamment à l'ECPAD, et de réduire au strict minimum l'appel à des sociétés de communication extérieures, souvent coûteuses et peu au fait de la sensibilité des questions de défense.

I. LES RESTRUCTURATIONS

Les crédits d'accompagnement des restructurations ont été fortement réévalués pour 2010, avec une enveloppe de 680,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'ensemble de la programmation et 362,3 millions d'euros de crédits de paiement (ils ont ainsi plus que doublé par rapport à 2009).

À mesure que les restructurations du ministère de la défense montent en puissance, cette action prend logiquement une importance financière de premier ordre dans ses volets sociaux, géographiques et économiques.

1. L'accompagnement social des restructurations

Cette sous-action regroupe les crédits alloués à la formation des militaires en reconversion et au financement de formations d'adaptation au nouvel emploi ainsi qu'à l'accompagnement et à la réorientation vers le secteur privé pour le secteur civil. Ces moyens sont donc essentiellement mis en œuvre par l'agence de reconversion évoquée précédemment.

Au total, ce sont plus de 19 millions d'euros qui sont consacrés à ce poste pour 2010.

2. La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement

Il s'agit d'adapter les infrastructures du ministère aux évolutions de la carte militaire.

Ce sont les crédits de mise en adéquation du parc immobilier par la préparation des emprises compte tenu des opérations de cession ou de densification d'emprises. Ces financements complètent ceux issus du CAS immobilier.

En 2009, les besoins avaient été estimés de façon trop restrictive (192 millions d'euros d'autorisations d'engagement) et ont dû être réévalués à 215,7 millions d'euros. Pour 2010, les crédits provisionnés s'élèvent à 547 millions d'autorisations d'engagement et 268 millions d'euros de crédits de paiement (de nombreuses opérations, lourdes, étant étalées sur plusieurs années).

Ces besoins sont notamment la conséquence de la décision de déployer au niveau local l'essentiel des bases de défense (BDD) dès le début 2011, soit avec un an d'avance par rapport au calendrier initialement prévu. Ils montrent qu'une

réforme coûte cher dans un premier temps et qu'il est parfois risqué d'y attacher l'espoir de gains rapides et faciles.

LES BASES DE DÉFENSE

Le projet d'instituer des bases de défense constitue l'une des mesures phares du plan de restructuration du ministère de la défense. Il diffère du plan de réorganisation de la carte militaire qui induit des fermetures et quelques extensions de bases. D'une certaine façon, la BDD est une dénomination malheureuse : elle laisse entendre que l'on constitue de nouveaux sites en fusionnant d'anciens alors qu'en fait, il s'agit plutôt de tracer des circonscriptions de soutien et de logistique interarmées. Les BDD mettent en commun pour un nombre variable de bases, différentes fonctions et services, tels que la santé, les essences ou la gestion administrative. Le but est d'optimiser la dépense attachée à ces prestations par des effets d'échelle.

Le premier découpage annoncé en 2009, prévoyait l'instauration au cours de la présente programmation de près de 90 BDD. Ainsi, au 1er janvier 2009, un réseau de onze bases de défense expérimentales a été créé ⁽¹⁾. Sept nouvelles bases de défense ⁽²⁾ devraient être instituées début 2010, portant ainsi le nombre des bases « pilotes » à 18.

Comme indiqué précédemment, l'ensemble des bases de défense devra être mis en place pour le 1er janvier 2011.

Par ailleurs, le ministère a annoncé que le retour d'expérience de ces onze bases le conduisait à envisager un nombre plus restreint de BDD, entre 60 et 65. La liste définitive serait annoncée en début d'année 2010. Cela paraît respecter la logique, mais on ne peut que regretter l'impossibilité d'obtenir un bilan transparent et des données chiffrées appuyant ce constat. Si ces données existent, elles doivent être connues de la représentation nationale. Si elles n'existent pas, il est hasardeux de fonder de telles réformes sur la simple intuition.

La façon dont sont ressenties des mesures de restructuration n'est pas toujours encourageante. Si, globalement, la nécessité de réformer n'est pas contestée en soi, il semble que les personnels souffrent très souvent d'un manque de visibilité, y compris au niveau de l'encadrement. Ce manque de perspectives claires concerne la cartographie des réformes : quels sites sont touchés ? Quels services sont restructurés ? Il touche aussi, plus directement, les perspectives individuelles des personnels : sur quelle implantation faudra-t-il déménager ? Dans quelle mesure les compétences seront reconnues et optimisées ?

(1) Outre Djibouti, il s'agit de : Avord, Brest, Clermont-Ferrand, Creil, Marseille, Laudun, Valence, La Valbonne, Nancy et Rennes.

(2) Besançon, Cherbourg, Coëtquidan, Rochefort-Cognac-Saintes, La Réunion-Mayotte, Monthléry, Pau.

La perception du sentiment des personnels ainsi que leur accompagnement paraît encore plus difficile dans un contexte où s'affaiblissent les approches collectives au profit d'arbitrages individuels. Les interventions des différents syndicats des personnels civils de la défense devant la Commission ⁽¹⁾ ont bien illustré à quel point il existait aujourd'hui, en plus des difficultés budgétaires et organisationnelles, un problème culturel conduisant parfois à un certain sentiment d'abandon chez les personnels.

Le rapporteur souligne que le ministère de la défense a connu de nombreuses réformes depuis les années 1990. À chaque fois, ses personnels ont su s'adapter avec efficacité. Mais la succession de réformes et, peut-être, l'exigence supérieure d'efficacité qui, au milieu d'autres administrations, échoit à la défense, semble accentuer les angoisses. L'absence de données chiffrées permettant, par exemple, d'analyser la réalité des progrès permis par les bases de défense, ou bien les délais attachés à la publication d'une carte des restructurations militaires sont des éléments qui entretiennent ce sentiment et pourraient bien, d'une façon ou d'une autre, menacer à la longue l'ardeur à la réforme.

3. L'accompagnement économique des restructurations

L'autre volet de la politique d'accompagnement des restructurations est territorial : il consiste à allouer des crédits pour soutenir les territoires les plus durement touchés. Outre les cessions d'emprises à l'euro symbolique, le ministère de la défense consacre à cette sous-action 55,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 16,4 millions d'euros de crédits de paiement. Ils s'inscrivent dans un plan de financement pour les années 2009-2015 auquel 320 millions d'euros doivent être consacrés.

Les deux tiers de ces moyens sont gérés, via une subvention, par le fonds de restructuration de la défense (FRED) tandis que le solde est alloué au fonds d'aménagement et de développement du territoire.

La ventilation des crédits est opérée comme suit :

– 225 millions d'euros au titre des contrats de redynamisation des sites de défense. Théoriquement, une commune y est éligible si elle connaît de grandes difficultés économique et si la restructuration entraîne une perte d'emploi nette de plus de 200 emplois ;

– 75 millions d'euros au titre des plan locaux de redynamisation, et dont bénéficient les communes ne relevant pas des conditions susmentionnées.

Pour l'année 2010, la mise en œuvre de ces dispositifs va essentiellement concerner le départ du Régiment de marche du Tchad de Noyon, le départ de

(1) Audition des représentants des syndicats des personnels civils de la défense par la commission de la défense, le mercredi 7 octobre 2009.

l'école militaire supérieure d'administration et de management de Montpellier, ainsi que celui des unités stationnées à Nantes.

II. — LA LOGISTIQUE ET LE SOUTIEN INTERARMÉES AU SEIN DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »

Cette partie du programme 178 est en quelque sort le « pendant » militaire du programme 212. Elle regroupe les services de logistique et de soutien communs aux différentes armées. Il s'agit, en l'occurrence, des services de commandement interarmées, du service de santé, du service des essences ainsi que des moyens mis en œuvre pour accompagner la création des bases de défense. Le présent rapport analyse également les crédits dévolus au fonctionnement de la direction du renseignement militaire ainsi que le surcoût engendré par les opérations extérieures et intérieures dans lesquelles nos armées sont engagées.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits affectés à la logistique interarmées, à savoir la sous-action « Commandement interarmées » et l'action 5, portant sur la logistique interarmées. Cette dernière rassemble différentes 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. Il s'y ajoute enfin la sous-action « Soutien des forces par les bases de défense » (apparue en 2009), ainsi que les nouvelles sous-actions « Service interarmées des munitions » et « Service du commissariat aux armées ».

COMMANDEMENT ET LOGISTIQUE INTERARMÉES (PROGRAMME 178)

(en millions d'euros)

Commandement interarmées						
Sous-actions	LFI 2009	PLF 2010	Évolution en %	LFI 2009	LFI 2010	Évolution en %
	AE			CP		
01-13 Commandement interarmées	335,6	378,8	+12,9 %	342,1	399	+16,6 %
Logistique et soutien interarmées						
05 Logistique et soutien interarmées	1 248,8	1 972,4	+57,9 %	1 263,4	1 645,6	+85,9 %
05-80 Fonction santé	874,8	1 004,6	+14,8 %	885,3	908,3	+2,3 %
05-81 Fonction pétrolière	149,9	153,5	+24,0%	153,2	153,5	+0,2 %
05-82 Soutien des forces par les bases de défense	79,0	374,8	+374,4 %	83,4	379,3	+345,8 %
05-83 Soutiens complémentaires	145,2	406,7	+180,1 %	141,5	171,8	+21,4 %
05-84 Service interarmées des munitions (nouveau)		4,3			4,3	
05-85 Service du commissariat aux armées		28,5			28,5	
Total des moyens interarmées	1 582,4	2 151,2	+48,4 %	1 605,5	2 044,6	+27,3 %

Source : ministère de la défense.

A. COMMANDEMENT INTERARMÉES ET PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX ÉTATS-MAJORS INTERNATIONAUX

Cet ensemble regroupe les moyens alloués à la direction du renseignement militaire (sous-action 11), ainsi que ceux consacrés au commandement interarmées, (sous-action 13), ce qui inclut les contributions de la France à des états-majors internationaux.

1. La direction du renseignement militaire

La direction du renseignement militaire est un outil essentiel au fonctionnement de l'armée française. Elle lui permet de disposer d'informations précises sur un ensemble très vaste de théâtres et d'acteurs. Placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées, elle collecte, synthétise et diffuse les données rassemblées par des sources d'origine humaine et technologique, nationale ou alliée. Le projet de loi de finances pour 2010 la dote de 38,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 40,4 millions d'euros de crédits de paiement.

En 2009, ses coûts de fonctionnement ont fortement augmenté, du fait notamment de la mobilisation croissante des services par l'engagement de nos troupes en Afghanistan.

La DRM ne subit pas de suppression d'emploi dans le cadre de la nouvelle programmation. Les exercices 2010 puis 2011 verront quelques transferts de moyens vers les sous-actions 82 et 14, entraînant le retrait de 60 postes, portant alors l'effectif de la DRM à 1 617 postes.

Cette stabilité paraît toutefois insuffisante au regard des besoins à venir. Dans le domaine de l'interprétation d'imagerie, la mise en place de nouveaux moyens (satellites, radars, etc.) conduit à envisager un triplement du flux d'images d'ici à 2020, nécessitant un accroissement des besoins en interprétateurs évalué à 100 postes d'ici à 2018. En ce qui concerne le renseignement d'origine électromagnétique, le traitement des écoutes va nécessiter un nombre plus important de linguistes, notamment dans certaines spécialités rares (22 postes entre 2011 et 2014) en plus du traitement des flux de communication interceptés, appelant également à un recrutement de spécialistes.

Globalement, la DRM identifie un besoin de recrutement d'environ 130 postes entre 2011 et 2014.

Elle voit ses crédits d'investissement diminuer pour la troisième année consécutive. Ceci étant, elle devra faire porter ses efforts sur l'exploitation de l'imagerie, les moyens de renseignement électromagnétiques, l'évolution des moyens d'analyse des systèmes d'information et de communication, ainsi que l'appui aux opérations, c'est-à-dire le recueil et la diffusion du renseignement vers les théâtres. Cela suppose, concrètement, la mise en place de moyens pour le traitement, la compression, la diffusion de fichiers, le traitement d'images photographiques et d'interception de flux satellitaires, ainsi que le déploiement de contre-mesures électroniques.

Compte tenu de la priorité accordée par le Livre blanc à la fonction stratégique « Connaissance et anticipation » ainsi que de l'engagement de nos troupes sur des théâtres périlleux, il paraît essentiel de faire une priorité de la satisfaction de ces besoins. Car le service rendu par la DRM est excellent et reconnu par nos alliés. Il s'agit d'un atout majeur pour la France, qui, intégrée dans des coalitions exigeantes, occupe sans conteste l'un des tous premiers rangs en matière de renseignement. Pour tenir encore cette place, il n'y aura d'autre choix que de renforcer cet outil.

2. Commandement interarmées

Cette sous-action englobe les moyens concourant à la préparation et à la conduite des opérations ou à la gestion des situations de crise. Elle recouvre également les contributions de la France à différentes actions internationales.

L'affirmation de la dimension interarmées se traduit par le renforcement de l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA) ainsi que par la montée en puissance de structures de mutualisation des moyens.

Le renforcement de l'état-major des armées est constant depuis 2005. Il s'est trouvé confirmé par le décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 (publié au Journal officiel du 16 juillet 2009), qui réaffirme l'autorité du CEMA sur les chefs d'état-major d'armées et sur les services qui concourent au soutien des forces.

Cependant, l'essentiel des crédits de cette sous-action concerne les coûts induits par la participation de la France à des opérations ou à des organisations multinationales. Sur les 126 millions d'euros d'autorisations d'engagement de la sous-action, 94 sont consacrées aux relations internationales.

L'augmentation des dépenses la plus significative est celle liée à la réintégration par la France des structures de commandement intégrées de l'OTAN, décidée par le président de la République. Les effectifs détachés par la France y passeront de 182 personnels à 1 330. Le coût de cette augmentation de la masse salariale devrait s'élever à 69 millions d'euros par an, sans compter les mesures d'accompagnement (scolarisation des enfants, logement, santé, etc.). En outre, la pleine participation à l'ensemble des budgets de l'OTAN (fonctionnement et investissement) impliquera un coût évalué par l'état-major des armées à 30 millions d'euros par an. Au total, l'ensemble des surcoûts pour la période 2010-2015 est estimé à 650 millions d'euros environ. Il s'agit d'une évaluation basse, puisqu'elle ne prend pas en compte les investissements supplémentaires auxquels la France devra désormais participer⁽¹⁾. Il s'agit donc là d'une opération considérable sur le plan financier, particulièrement coûteuse, représentant, par exemple, un peu plus que les recettes attendues des cessions de fréquences (600 millions d'euros). Elle n'a pas été intégrée en programmation et il serait fâcheux que son financement nuise à tel ou tel investissement.

Pour 2010, elle représentera 91 millions d'euros, à comparer aux 44 millions d'euros qu'aurait coûté la contribution française sans le processus de réintégration.

À côté de ce surcoût, le budget des armées doit également financer la participation à d'autres structures multinationales, avec notamment :

– l'état-major de l'Union européenne qui, créé en 2001, est la source d'expertise militaire de l'Union. Il comprend environ 200 personnels, dont 16 français ;

– le corps européen qui, créé en 1992 et basé à Strasbourg, a vocation à assurer le commandement d'unités militaires issues de différentes Nations ;

– des forces européennes utilisables par l'OTAN ou l'Union européenne : la force européenne de réaction rapide (Eurofor), créée en 1995, disposant d'un état-major permanent à Florence et la force maritime européenne (Euromarfor),

(1) Il s'agit bien de dépenses supplémentaires au budget commun des opérations, en hausse constante, auquel la France a toujours participé.

non permanente, mais pouvant remplir des missions sous un simple préavis de cinq jours.

B. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)

Engagé sur tous les théâtres, le SSA y fait preuve d'une excellence reconnue par nos soldats comme par nos alliés. Son rôle confirmé par le Livre blanc, il poursuit sa modernisation.

1. Les projections pour 2010

Le projet de loi de finances prévoit notamment la poursuite des mesures prévues au titre de la réforme du ministère, en particulier la mise en œuvre des centres médicaux des bases de défense. Cette mesure entraîne un transfert de personnels paramédicaux des armées vers le SSA de 459 ETPT. Parallèlement, les déflations prévues par la loi de programmation militaire vont se poursuivre à hauteur de 104 ETPT, dont 61 civils et 43 militaires.

Hors titre 2, l'enveloppe budgétaire pour 2010 est inférieure de 5 % à celle de 2009 (plus de 9 millions d'euros d'écart). Cela résulte des mesures de transfert liées principalement aux mutualisations en BDD, au regroupement des crédits d'informatique de gestion, au respect de la trajectoire d'économie prévue dans le cadre de la LPM de près de trois millions d'euros, ainsi qu'à une économie supplémentaire d'un million d'euros décidée dans le cadre du programme 178.

Concrètement, la poursuite des restructurations a conduit à la fermeture de deux établissements hospitaliers cette année, tandis qu'en vue de sa prochaine fermeture, l'école de santé des armées de Bordeaux n'accueille plus de nouvelle promotion.

Il est à noter que le passage en tarification à l'acte (dite T2A) se déroule dans de bonnes conditions, représentant aujourd'hui près de 40 % des recettes du service. Il convient de saluer sur ce point l'effort de préparation organisé très en amont par le SSA.

2010 verra la mise en œuvre de la connexion entre le système d'information des ressources humaines du service (HARMONIE) et le nouveau système de solde (LOUVOIS) pour le paiement des rémunérations des militaires.

2. Infrastructures et équipements

La dotation d'équipement s'est trouvée réduite cette année par un certain nombre de gels de crédits, qui ont conduit le SSA à mener une politique de vieillissement de parc. Les deux années à venir devraient être difficiles et la priorité sera clairement de maintenir en conditions opérationnelles le parc projetable.

Les crédits d'investissement de la fonction santé sont répartis entre les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » – action 5 « Logistique et soutien interarmées » - sous action 80 « Fonction santé » et le programme 212 « Soutien de la politique de la Défense ». Le tableau ci-après en illustre la répartition pour les années 2009 et 2010 :

RÉPARTITION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DU SSA

en millions d'euros (titre 5)	2009	2010	2009	2010	AE		CP	
	AE	AE	CP	CP	variation valeur	variation %	variation valeur	variation %
	Programme 178							
Matériels de service courant	2,86	1,55	2,92	1,55	- 1,31	- 46 %	- 1,37	- 47 %
Dotations opérationnelles	10,00	10,38	10,00	10,38	0,38	4 %	0,38	4 %
Informatique « métier »	1,00	1,04	1,00	1,04	0,04	4 %	0,04	4 %
Véhicules	0,14	0,10	0,14	0,10	- 0,04	- 29 %	- 0,04	- 29 %
Protection biologique et immunisation	1,00	2,08	1,00	2,08	1,08	108 %	1,08	108 %
sous total	15,00⁽¹⁾	15,15⁽²⁾	15,06	15,15	0,15	1 %	0,09	1 %
Programme 212								
Infrastructure	68,84	30,75	70,56	52,78	- 38,09	- 55 %	- 17,78	- 25 %
Informatique générale	1,60	1,60	1,60	1,60	0,00	0%	0,00	0 %
sous total P 212	70,44	32,35	72,16	54,38	- 36,86	- 54 %	- 16,61	- 25 %
Total	85,44	47,50	87,22	69,53	- 74,80	- 44 %	- 34,30	- 20 %

(1) Pour mémoire, le montant total des ressources (LPM et hors LPM) était de 18,52 M€ en AE et 18,64 en CP en 2009.

(2) Le montant inscrit dans le projet annuel de performances (PAP) est de 40,15 M€.

Source : ministère de la défense.

En 2009, les principales opérations d'infrastructure se sont poursuivies, à savoir l'aménagement de l'îlot Sainte-Anne à Toulon, l'achèvement de l'aile sud de l'hôpital Bégin et la poursuite des travaux de l'hôpital du Val-de-Grâce.

Les opérations nouvelles d'infrastructure prévues pour 2010 sont d'envergure plus modeste et comprennent notamment : la modernisation du système de gestion du centre de transfusion sanguine des armées, des améliorations techniques ou de gestion dans différents hôpitaux d'instruction des armées (HIA), ainsi que dans l'école du service de santé des armées de Lyon.

3. Les ressources humaines

Globalement, le SSA poursuit sa contribution au programme de déflation des effectifs (pour 68 ETPT), mais, pour 2010, absorbe 505 ETPT au titre de

transferts inter programmes, la création des BDD conduisant notamment à l'affectation au SSA de personnels périmédicaux d'unité.

Le service de santé des armées a défini pour chacun de ses établissements les effectifs civils nécessaires pour assurer l'ensemble de sa mission tant au profit des forces que dans le cadre de sa participation au service public hospitalier et il convient de noter, dans ces effectifs globaux, la forte proportion de personnels civils (près de 35 %). Au 31 mai 2009, l'effectif moyen réalisé prévisionnel (EMRP) était ainsi de 5 373 civils. Cette présence importante ne doit pas masquer les déficits dont souffre régulièrement le SSA s'agissant de certaines spécialités.

Les deux dernières années ont certes permis de combler en partie les déficits structurels de recrutement. En particulier, le nombre de médecins recruté a été augmenté sans nuire au taux de sélection (1 admis pour 12 candidats). Certaines spécialités continuent toutefois de souffrir d'un déséquilibre : masseurs-kinésithérapeutes, radiologues, anesthésistes, psychiatres notamment. Le SSA concentre donc ses efforts sur ces spécialités et notamment les deux dernières, indispensables en OPEX. Un effort important est également consenti pour le recrutement des aides soignants, spécialité très demandée sur le marché civil.

Les difficultés de recrutement pour les personnels civils sont sérieuses et sont dues à des délais règlementaires trop lourds pour ouvrir un nouveau concours et pour l'intégration effective des recrutés.

Symétriquement, les départs se maintiennent à des niveaux élevés sur ces spécialités. Par exemple, au cours des six dernières années, plus de quarante radiologues ont quitté le SSA. Il existe donc un défi à relever en matière de fidélisation.

Dans le cadre d'un plan de revalorisation des carrières, le service a mis en place des parcours professionnels attractifs en termes d'avancement afin d'y répondre et ce, semble-t-il, avec un certain succès. Initié en 2001, poursuivi de 2002 à 2004, ce plan a été conçu pour limiter les départs en fidélisant la population des médecins des armées par diverses mesures de repyramidage, par une indemnisation forfaitaire des gardes hospitalières et par une revalorisation des primes à partir du grade de « en chef » à hauteur de 500 euros mensuels. Il est à noter que l'extension en 2008 de la prime réversible des spécialités critiques au bénéfice des masseurs-kinésithérapeutes sous le statut des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées a également permis une amélioration de leur fidélisation.

En outre, un nouveau décret statutaire relatif aux aides-soignants civils du ministère de la défense, dont la publication devrait intervenir avant la fin de l'année 2009, permettra de réaligner complètement le niveau de rémunération de ces agents sur celui de leurs homologues de la fonction publique hospitalière.

La création des bases de défenses et de leurs centres médicaux devrait alléger les tensions sur les effectifs grâce aux mutualisations de moyens.

En complément, certaines pistes de modernisation pourraient être, demain, sources d'économies, telles que la télé médecine, qui se développe actuellement au sein du SSA.

Au cœur du dispositif général du SSA, les personnels de la pharmacie centrale des armées jouent un rôle très important de production de substances médicamenteuses nécessaires au contrat opérationnel mais aussi, régulièrement, de substances à caractère « dual », c'est dire conçues pour les militaires et les civils. Ils travaillent en particulier en coordination avec l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), qui leur passe des commandes.

Enfin, l'apport des réservistes demeure indispensable pour le SSA, comme apport de compétences, en métropole, outre-mer ou en OPEX, mais aussi pour entretenir des liens avec le monde hospitalo-universitaire. C'est le cas en particulier à Lyon.

4. Le SSA en OPEX

Déployés en OPEX, les personnels du SSA y font montre de leur savoir-faire. Loin de s'interroger sur leur caractère opérationnel ou de soutien, il suffit de constater combien leur action est indispensable aux troupes de combat. Elles sont d'autant plus rassurées et efficaces qu'elles se trouvent entre les mains de camarades partageant leur sort.

Le tableau ci-après retrace les surcoûts liés aux OPEX pour le SSA. Sans surprise, il montre la montée en charge des opérations liées à l'engagement de la France en Afghanistan, ainsi que la diminution du poids des opérations en Côte d'Ivoire et au Tchad.

SURCÔÛ OPEX GLOBAL ET PAR OPÉRATION

(en millions d'euros)

Désignation du théâtre d'opérations extérieures	TOTAL R.C.S	Matériels + hospitalisation	Transport	Alimentation	TOTAL
2008					
EUFOR Tchad	1,044	0,959	0,081	-	2,084
Liban (Finul2)	1,181	0,139	0,031	0,007	1,358
Tchad (Epervier)	1,468	0,907	0,161	0,130	2,666
Yougoslavie (SFOR) contingent français	0,124	0,006	0,006	-	0,136
Côte d'Ivoire (Licorne)	2,165	0,726	0,120	0,043	3,054
Cameroun (Aramis)	0,013	-	0,001	-	0,014
Afghanistan (Pamir)	2,187	1,459	0,045	0,165	3,856
RCA (Boali)	0,226	0,068	0,062	-	0,356
Trident - Kosovo	2,001	0,531	0,066	0,003	2,601
Afghanistan (Heracles)	0,180	-	-	-	0,180
Afghanistan / OMLT	0,652	-	-	-	0,652
Liban (Baliste)	0,006	-	-	-	0,006
TOTAL 2008	11,247	4,795	0,573	0,348	16,963
2009					
Liban (Finul2)	1,040	0,131	0,029	0,010	1,210
Tchad (Epervier)	1,570	0,852	0,172	0,140	2,734
Tchad (EUFOR)	1,100	0,394	0,087	-	1,581
Yougoslavie (SFOR) contingent français	0,100	0,007	0,005	-	0,112
Côte d'Ivoire (Licorne)	2,050	0,664	0,130	0,050	2,894
Afghanistan (Pamir)	2,380	1,443	0,048	-	3,871
RCA (Boali)	0,400	0,200	0,100	-	0,700
Trident-Kosovo	1,930	0,493	0,072	-	2,495
Afghanistan (Heracles)	0,040	-	-	-	0,040
Afghanistan / OMLT	0,160	-	-	-	0,160
RCA (Biraio)	0,050	-	-	-	0,050
TOTAL 2009	10,820	4,184	0,643	0,200	15,847

Source : ministère de la défense

Ce surcoût recouvre des dépenses variées. Parmi celles-ci, le rapporteur tient à souligner l'apport du SSA au titre des actions de soutien aux populations civiles. Selon un bilan proposé par la direction du SSA, près de 53 % des activités du service en théâtre y sont consacrées. Ces actions sont mises en œuvre avec le souci de servir les populations sans pour autant déséquilibrer le tissu sanitaire local. Cela demande une expertise et un doigté dont le SSA fait la meilleure des démonstrations. Le coût s'élève à 2,5 millions d'euros par an (hors rémunérations et charges sociales). Il s'agit finalement d'un prix peu élevé pour des actions ayant un impact considérable.

Au moment où les services du ministère sont traversés de bruits et de projets se rapportant aux externalisations, il est crucial de conserver cet outil d'excellence, modernisé mais fidèle à cette identité qui fait sa force.

C. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES

Le service des essences des armées (SEA), dont les crédits sont retracés à la sous-action 81 de l'action 5 est chargé d'assurer la fourniture des carburants nécessaires à l'activités des forces, en tout temps et tout lieu. Le SEA doit également maintenir une expertise militaire dans le domaine des carburants, en s'appuyant notamment sur ses laboratoires.

1. Évolution des crédits de 2009 à 2010

Le SEA rassemble environ 2 400 personnels, pour un budget proche de 170 millions d'euros par an.

Pour 2010, les crédits qui lui sont alloués sont pour le titre 2, à hauteur de 2,4 millions d'euros supplémentaires (pour un ensemble de 110 millions d'euros). Cela traduit en particulier les mesures de revalorisation catégorielle ainsi qu'une provision supplémentaire pour le CAS pensions. Bien évidemment, ces prévisions de dépenses seront amenées à évoluer dans le cadre du rattachement du soutien pétrolier de la marine nationale au SEA (cf. ci-après).

En revanche, les crédits de fonctionnement (titre 3) font l'objet d'une atténuation de dépense de 8 millions d'euros, qui sera appliquée sur les tarifs des produits cédés aux clients hors défense et sur les tarifs des produits livrés.

La dépense réelle du soutien pétrolier avant atténuation de dépense est de 22 millions d'euros. Ces crédits financent le soutien du personnel, le soutien du matériel, les transports et mutations des personnels, ainsi que le fonctionnement des infrastructures (ce qui inclut le fonctionnement courant des bâtiments, l'entretien des capacités et réseaux des dépôts de carburant, la surveillance de la qualité des eaux souterraines des emprises pétrolières).

En ce qui concerne les investissements (titre 5), on notera que le lancement du programme d'acquisition du camion de l'avant a dû être retardé d'une année, alors qu'il était initialement prévu en 2009. En effet, les enseignements du théâtre afghan en 2008 ont nécessité d'améliorer la protection des équipages et d'intégrer de l'armement collectif d'auto-défense. Aussi, en 2010, le SEA lancera les projets majeurs suivants :

- l'acquisition de 34 camions-citernes de l'avant ;
- l'acquisition de moyens de stockage de campagne ;

– la gestion de la maintenance et de l’approvisionnement à un niveau centralisé ;

– la participation au programme des installations désactivées des oléoducs de défense.

Le tableau ci-après décrit la ventilation des crédits par titre entre 2008 et 2010.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS GÉRÉS PAR LE SEA ENTRE 2008 ET 2010

(en millions d’euros courants)

Titre 2						
Intitulé	2008		2009		PLF 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI/PLF	112,4	112,4	113,9	113,9	116,3	116,3

Titre 3						
Intitulé	2008		2009		PLF 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI/PLF	19,4	17,4	18,8	18,8	15,9	16,4
Reports	0	1,28	0	2,62		

Titre 5 matériels y compris SNOI*						
Intitulé	2008		2009		PLF 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI/PLF	16,3	10,9	16,9	20,3	21,3	20,8
Reports	0	1,43	0,25	0,25		

* Société nationale d’oléoducs interalliés

Source : ministère de la défense

2. Politique d’achat de produits pétroliers

Les achats pétroliers sont effectués dans le cadre de marchés publics. Pour 2008, ils ont porté sur 588 000 m³, se répartissant pour 75 % en carburants aériens, 19 % en carburants terrestres et 6 % en fioul domestique. Les cessions ont été bien supérieures aux achats (938 000 m³) du fait notamment de déstockages importants. Sur l’ensemble, 704 000 m³ ont été cédés avec des moyens et à partir d’une installation du SEA, tandis que 234 000 m³ l’ont été à partir de moyens mis en place par des acteurs de l’industrie pétrolière privée.

Son premier client est, de loin, l’armée de l’air (59 %), suivie de l’armée de terre (13 %), de la marine nationale (8 %) et de la gendarmerie (6 %). Les clients « hors défense » ne représentent que 3 % des achats. Les achats et cessions de produits sont retracés dans le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». Le montant des produits d’exploitation a augmenté de 40 % en 2008, s’élevant à environ 772 millions d’euros.

Le SEA dispose de trois type de stockage : des réservoirs en propres (minoritaires), des capacités civiles louées (la majorité), ainsi que l'accès à des réserves mutualisées au niveau de l'OTAN.

Le mécanisme de couverture des risques pétroliers, mis en place depuis la fin de l'année 2005, vise à se prémunir d'une hausse trop brutale du cours des produits pétroliers en contractant des options d'achat sur le marché international. Ces options ouvrent le droit à percevoir un différentiel à partir du moment où la moyenne mensuelle des cours du carburacteur est supérieure au prix déterminé au départ, lors de la passation du contrat d'options.

Il ne s'agit pas d'un marché passé par le SEA, ce mécanisme n'étant pas mis en œuvre par les armées, mais par l'Agence France Trésor (AFT). Celle-ci est chargée d'exécuter les instructions de couverture définie non par le SEA mais par la direction des affaires financières du ministère. L'agence comptable centrale du trésor engage le paiement des primes via le compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'État ». Ce compte est lui-même remboursé par le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers », alimenté par les crédits « carburants » des armées. Si le prix du marché est effectivement supérieur à l'option retenue, la banque sélectionnée par l'AFT pour couvrir ce risque rembourse le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers », *via* le compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'État ».

En 2008, 112 500 m³ ont ainsi été couverts, soit 25 % des volumes de carburacteur acquis en métropole. Le paiement des primes d'option a coûté 4,6 millions d'euros. Au final, pour 2008, ce mécanisme a permis un gain d'un peu plus d'un million d'euros. Il s'agissait en effet d'une période de cours élevés. En revanche, sur le moyen terme, le bilan est négatif. Le tableau ci-après montre les gains et pertes nets engendrés par ce dispositif depuis 2005.

**BILAN DU MÉCANISME DE COUVERTURE DES RISQUES PÉTROLIERS
POUR LES GESTIONS 2005-2008**

	2005	2006	2007	2008	Somme
Dépense de couverture (€)	3 027 000	6 250 500	2 909 450	4 603 050	20 790 000
Volume couvert (m3)	60 000	256 875	250 000	112 500	679 375
Reversé au compte de commerce (€)	0	2 083 409	5 462 950	5 674 200	13 220 559
Résultat	- 3 027 000	- 4 167 091	- 1 446 500	1 071 150	- 7 569 441

Source : ministère de la défense

L'intérêt du mécanisme est évident en période de très forte hausse des prix pétrolier. Il l'est d'autant plus que cette couverture représente un part importante des achats. Il apparaît que le calcul s'est révélé décevant sur l'essentiel des exercices à l'exception de 2008, année lors de laquelle les achats couverts avaient diminué de moitié.

Pour 2009, les perspectives sont peu engageantes : les approvisionnements sont couverts par des options négociées en juillet 2008. Depuis lors, les cours ont fortement baissé. Environ 7 millions d'euros ont été gagés pour couvrir près de 75 000 m³ à hauteur de 716 euros le m³. Fin juillet 2009, la cotation était de 345 euros par m³. Les options ne devraient donc pas être exercées et les sommes provisionnées l'auront certainement été en perte à la fin de cette année.

Le rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce mécanisme. Entre 2005 et 2009, ce seront bientôt près de 12 millions d'euros qui auront été perdus. Certes, il est important de sécuriser les approvisionnements pétroliers des armées. Mais, au moment où elles se défont d'une partie de leurs stocks, elles ne donnent pas les signes d'une inquiétude particulière quant à leurs approvisionnements.

Incontestablement, ce système doit être réformé. Deux solutions émergent : sa suppression semble concevable (il ne s'agissait, au départ, que d'un essai), ou bien, alternative *a minima*, le mécanisme peut être maintenu mais piloté directement par le SEA, chargé de l'expertise en matière pétrolière, et l'AFT, selon des délais resserrés.

3. Ressources humaines

Le tableau ci-après décrit l'évolution des effectifs du SEA depuis 2007.

PRÉSENTATION DES EFFECTIFS DU SEA

	BOP 17865C SEA	2007	2008	2009	2010
Plafond d'emplois autorisés	Officiers	215	210	210	210
	Sous Officiers	339	329	329	348
	Engagé volontaire du SEA	863	885	879	905
	Personnel civil non ouvrier	494	387	410	429
	Personnel civil ouvriers	530	508	475	402
Effectifs moyens réalisés (EMR)	Officiers	211	209	211	
	Sous Officiers	327	332	328	
	Engagé volontaire du SEA	835	873	898	
	Personnel civil non ouvrier	389	372	374	
	Personnel civil ouvriers	502	481	455	
Écarts	Officiers	- 4	- 1	1	
	Sous Officiers	- 12	+ 3	- 1	
	Engagé volontaire du SEA	- 28	- 12	+ 19	
	Personnel civil non ouvrier	- 105	- 15	- 36	
	Personnel civil ouvriers	- 28	- 27	- 20	

Source : ministère de la défense.

Ce tableau illustre notamment le phénomène de militarisation des emplois, que traduit la montée en puissance des engagés volontaires du SEA (EVSEA), et la diminution des postes civils (ouvriers de l'État ou non). Sur la durée de la programmation, la baisse prévue des effectifs est de 121 ETPT se décomposant en une hausse de 74 militaires, compensée par une baisse de 195 personnels civils, ramenant le taux de cette catégorie de personnels de 38 % à 32 % de l'effectif total.

Afin de préserver la ressource humaine spécifique du SEA, une prime réversible de spécialité critique a été mise en place en 2008 pour les sous-officiers. En 2009, il n'est pas possible de mesurer l'efficacité de ce nouveau dispositif.

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit, d'une part, le versement d'une dotation de 200 000 euros au titre des mesures générales (revalorisation du point fonction publique, des bas salaires, des rémunérations des ouvriers), ce qui tient compte de l'impact du glissement vieillesse technicité, en solde négatif, ainsi que, d'autre part, de 600 000 euros au titre des mesures catégorielles civiles et militaires pour l'application des nouvelles grilles indiciaires selon les mêmes termes et les mêmes échéances que le reste des armées.

En ce qui concerne la situation spécifique des ouvriers de l'État, le départ de personnels en postes sur les dépôts en cours de fermeture, ainsi que les prévisions de départ à la retraite sur les dépôts pérennes permettent de procéder à la militarisation du SEA sans mesure d'incitation complémentaire aux mesures existantes. Le remplacement de personnel civil par du personnel militaire s'effectue uniquement dans les spécialités dont le besoin est nécessaire dans le cadre des projections en opérations extérieures, à savoir les mécaniciens et les conducteurs – ravitailleurs.

La taille du SEA permet une gestion au plus près des individus et il semble bien que la manœuvre ressources humaines se déroule dans des conditions exemplaires.

4. Réformes et perspectives

En cohérence avec le Livre blanc et la réforme globale du ministère, la restructuration du service, le projet SEA 2014 s'inscrit dans le plan de modernisation présenté le 24 juillet 2008 par le ministre. Ce plan a conduit à la fermeture des dépôts de Strasbourg (67), Rochefort (17), Amilly (45) et de l'établissement de fabrication des huiles de La Pallice (17).

Au total, en programmation, 18 des 56 dépôts qu'avait le SEA en 2008 seront fermés. Le tableau ci-après présente les fermetures programmées au cours des prochaines années.

Année	Établissements concernés	Nature de la restructuration
2009	DE ⁽¹⁾ Rivesaltes (66), DE Valdahon (25), DEA ⁽²⁾ Colmar (68).	fermetures
2010	CRE ⁽³⁾ Boé Bon Encontre (47), DE La Courtine (23), CRE Montbartier (82), CRE Lyon (69), CRE Laon (02), DE Mailly (10), DEA Toulouse (31).	fermetures
2011	CRE La Pallice (17), CRE Marseille (13), DEAN ⁽⁴⁾ Nîmes (30), DEA Reims (51).	fermetures
2012	<i>DEA Cambrai (59), CRE Gergy (71), DEA Metz (57).</i>	fermetures
2013	CRE Nantes (44).	fermeture

(1) Dépôt essences.

(2) Dépôt essences air.

(3) Centre de ravitaillement des essences.

(4) Dépôt essences aéronaval.

Source : SEA

On notera que, pour quelques établissements, les cessions s'accompagnent parfois de difficultés. Celles-ci sont dues à la spécificité de leurs activités (pétrolières à forte pollution potentielle, chimique ou pyrotechnique) ainsi qu'aux contraintes réglementaires liées à l'avenir de ces sites. On relèvera notamment :

– le centre de ravitaillement des essences (CRE) de Port Saint-Louis du Rhône, fermé en 1998 et mis à la disposition de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) le 2 décembre 2003 n'a pas trouvé de repreneur à ce jour ;

– le CRE de Metz Woippy, fermé le 31 décembre 1999, bien que faisant l'objet d'une cession amiable, doit subir une dépollution pyrotechnique à la charge de la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) ;

– le CRE de La Courneuve, fermé le 30 avril 2002, doit faire l'objet d'une dépollution pyrotechnique et chimique en 2010.

Au cours de cette période, le SEA procédera également à la fermeture de ses trois directions régionales (Metz, Bordeaux et Marseille).

Dans ce mouvement de réorganisation géographique, le souci de l'état-major des armées et de la direction du SEA est bien évident de conserver et de renforcer la réactivité du SEA au service des forces pour assurer un soutien pétrolier global, notamment à travers ses capacités de projection.

La rationalisation des moyens et de l'organisation du SEA conduit en particulier à la création d'une direction de l'exploitation et de la logistique pétrolière interarmées à Nancy, fusionnant l'établissement administratif et technique du service des essences des armées avec les trois directions interarmées du SEA.

En outre, la mutualisation de la fonction pétrolière au sein d'un service commun interarmées se concrétisera par le rattachement du soutien pétrolier de la

flotte au SEA. En janvier 2009, le cabinet du ministre a approuvé la mise en œuvre des propositions de l'étude sur le rattachement de ce service au SEA. Ce rapprochement concerne l'exploitation des parcs de stockage de Brest et Toulon (100 personnes), les marchés de combustibles et de produits qui représentent 10 % de la valeur financière traitée par le compte de commerce ainsi que l'expertise, à savoir la station d'essais des combustibles et lubrifiants de la flotte. Dans les faits, un protocole fixant le cadre général dans lequel se déroulera le transfert du soutien pétrolier de la flotte au SEA sera signé avant la fin 2009. Il sera complété par des protocoles particuliers précisant la nature des prestations à assurer par le SEA au profit de la marine nationale, les conditions de leur réalisation ainsi que les éléments constitutifs du transfert. Ces protocoles seront réalisés conjointement par la marine et le SEA. L'exploitation des stations-service pour carburants terrestres, à l'instar de ce qui se pratique pour les autres armées, reste du ressort de la marine.

CALENDRIER DE RATTACHEMENT DU SOUTIEN PÉTROLIER DE LA FLOTTE AU SEA

Été 2009 : mise en place des chargés de mission représentant le SEA dans les dépôts de Brest et de Toulon.

1er janvier 2010 : prise en compte par le SEA des marchés d'approvisionnement en produits pétroliers et mise en place d'un chargé de mission de la marine à la direction centrale du SEA (DCSEA).

1er juillet 2010 : prise en compte par le SEA de l'exploitation des dépôts de Brest et Toulon et affectation du chargé de mission de la marine à la DCSEA au poste de sous-directeur administration (SDA).

Année 2011 : transfert en construction des crédits correspondants aux titres 2 et 3.

1er juillet 2012 : prise en compte par le SEA des analyses et essais laboratoire de la Marine, ainsi que des spécifications des produits marine.

Fermeture par la marine de la station d'essais des combustibles et lubrifiants de la flotte.

Années 2012-2013 : restitution des postes libérés par la rationalisation.

5. Engagements en OPEX

La participation du SEA aux opérations extérieures est bien évidemment indispensable. Elle fait appel à des capacités logistiques importantes. La projection suppose en effet de s'adapter à tout type de terrain, selon des degrés de dangers variés. En outre, soutenir les projections en OPEX ne doit pas paralyser l'activité des forces en métropole.

Le SEA honore ce contrat opérationnel avec un grand mérite.

Sur le plan des équipements, les besoins générés par les OPEX sont évidemment dimensionnants. C'est le cas du théâtre afghan où la protection du personnel impose un durcissement des véhicules en matière de blindage. Il

convient toutefois de signaler que, sur certaines capacités, les projections ont montré les limites de leur capacité. Ainsi, au cours du deuxième semestre 2008, le SEA a identifié d'importantes tensions en matière de réservoirs souples, alors qu'il participait pleinement à l'opération EUFOR TCHAD, au renforcement des éléments français en Afghanistan et à la prise d'alerte de la force de réaction rapide de l'OTAN.

Globalement, pour l'année 2008, les effectifs du SEA ayant participé à une opération extérieure ont été de 278 personnes, soit 23 officiers, 60 sous-officiers et 195 militaires du rang (EVSEA). Ces effectifs représentent 20 % du personnel militaire du service (11 % des officiers, 19 % des sous-officiers et 23 % des EVSEA). La participation du personnel du SEA en OPEX a augmenté de 4 % en 2008 (278 en 2008 pour 267 en 2007).

Les OPEX contraignent le SEA à une gestion des ressources humaines des plus fines : les opérateurs doivent être sur toutes les opérations, de façon ininterrompue. En effet, la multiplication des OPEX ne permet pas vraiment d'effet d'échelle : le taux d'encadrement est, au contraire, d'autant plus fort que l'opération est petite. Cela se traduit par une forte sollicitation des personnels, notamment sous-officiers. De plus, une part importante d'engagés volontaires arrive en fin de contrat, le plus souvent après 9 à 11 ans de service. Pendant leur phase de reconversion, ils ne peuvent plus être projetés en opération extérieure, ce qui diminue le nombre de personnels susceptibles d'être projetés et augmente la pression sur les personnels projetables. Ces départs sont compensés par des recrutements importants d'engagés (environ le tiers de l'effectif total en 2008), dont la durée de formation initiale de plus d'un an ne permet pas au service de les employer rapidement en projection. L'effectif réellement opérant pour les OPEX est par conséquent très inférieur à l'effectif moyen réalisé sur l'année considérée.

Dans la pratique, il apparaît que les effectifs nécessaires pour remplir le contrat opérationnel décrits dans le Livre blanc ne sont pas réalisés. Dans ce cadre, pour les raisons évoquées précédemment, le SEA s'est engagé, à l'horizon 2013, à renforcer son potentiel d'effectifs projetables (à hauteur de 30 sous-officiers et de 59 engagés volontaires) en réduisant le personnel civil.

Enfin, on notera que pour l'année 2008, le surcoût financier généré par les OPEX est proche de 5 millions d'euros.

Le tableau ci-après détaille les effectifs des différents détachements, par théâtre à la fin de l'année 2008 :

EFFECTIFS DÉPLOYÉS EN OPEX EN 2008

OPEX	Officiers	Sous-officiers	EVSEA	TOTAL
Kosovo	2	5	9	16
Tchad	3	7	25	35
Afghanistan/Tadjikistan	2	5	13	20
Côte d'Ivoire	2	5	16	23
République Centrafricaine	0	0	1	1
Liban	0	0	1	1
TOTAL	9	22	65	96

Source : SEA.

Le tableau ci-après détaille les effectifs des différents détachements, par théâtre au 1er juillet 2009 :

EFFECTIFS DÉPLOYÉS EN OPEX EN 2009

OPEX	Officiers	Sous-officiers	EVSEA	TOTAL
Kosovo	2	5	9	16
Tchad	3	7	25	35
Afghanistan/Tadjikistan	2	5	13	20
Côte d'Ivoire/Togo	2	4	13	19
République Centrafricaine	0	0	1	1
Liban	0	0	1	1
TOTAL	9	21	62	92

Source : SEA

LE SOUTIEN PÉTROLIER DES ÉLÉMENTS FRANÇAIS EN ASIE CENTRALE

Il illustre bien la complexité de la mission du SEA, et dans le même temps, la richesse des solutions mises en œuvre pour les assurer.

Le soutien est assuré différemment selon les territoires. Au Tadjikistan, l'avitaillement des aéronefs est externalisé auprès de deux sociétés locales. En Afghanistan, la ressource en carburant est assurée pour partie par l'OTAN, pour partie par le SEA.

La plus grande difficulté rencontrée lors du montage de cette opération a été l'absence des sociétés pétrolières avec lesquelles le SEA traite habituellement. Il n'a pas été possible depuis la France d'obtenir des renseignements précis sur les possibilités offertes localement. La présence du SEA dès le début de la planification au sein de l'état-major des armées mais aussi et surtout l'envoi d'officiers en mission de reconnaissance ont permis de trouver rapidement des solutions pour assurer le soutien pétrolier.

Depuis mars 2004, le SEA participe à la mutualisation entre alliés du soutien pétrolier en exploitant le dépôt pétrolier de la force multinationale sur l'aéroport de Kaboul. Depuis juin 2006, le SEA a pris en charge le ravitaillement pétrolier du camp de Warehouse, à proximité de Kaboul, dans lequel le détachement français est installé. Ceci a amené le service à déployer trois sous-officiers et cinq EVSEA de plus. Enfin, les avions de combat du dispositif français déployé sur la base aérienne de Kandahar sont ravitaillés par une société privée. Un sous-officier établi dans le camp de Warehouse est appelé régulièrement sur place pour traiter les factures au profit de l'armée de l'air.

D. SOUTIEN DES FORCES PAR LES BASES DE DÉFENSE

Conformément aux orientations retenues dans le cadre de la réforme globale du ministère, l'état-major des armées est en train de créer une organisation interarmées des soutiens dans le but de renforcer la mutualisation des soutiens communs et de l'administration générale. La constitution de cette chaîne interarmées de soutien a débuté en 2009 par la création progressive des BDD expérimentales. C'est dans cette optique qu'a été créé en 2009 une sous-action 82 « Soutien des forces par les bases de défense », afin de faciliter le suivi des dépenses. Elle rassemble les ressources nécessaires à l'activité des groupements de soutien des bases de défense. La finalité opérationnelle de ces unités interarmées est d'assurer l'administration générale et le soutien commun des formations et services rattachés aux bases de défense.

Une nouvelle étape a été franchie en 2009 avec la création d'un commandement interarmées de l'administration et du soutien (le COMIAS), qui coordonne au niveau de l'état-major des armées les actions de mutualisation du soutien dans le cadre des BDD. Ce commandement est représenté, au niveau local, par le commandant de la base de défense. Cette structure a connu une phase expérimentale au premier semestre 2009, la structure opérationnelle étant entrée

en phase active depuis le début du second semestre. Ce sont près de 40 000 personnels qui sont, à terme, concernés par ce processus de mutualisation des moyens au niveau interarmées.

La sous-action « Soutien des forces par les bases de défense » a regroupé en 2009 les onze groupements de soutien de base de défense décrits dans le cadre du programme 212, dans la sous-action « restructurations ».

Pour 2010, la croissance importante des crédits affectés à cette sous-action (374,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement contre 79 en 2009, soit une croissance de plus de 370 %) s'explique par le coût de la montée en puissance des BDD. Cela se traduira par la création des sept nouvelles bases pilotes susmentionnées.

E. LE SOUTIEN COMPLÉMENTAIRE

La sous-action 83 « Soutiens complémentaires » de l'action 5 « Logistique et soutien interarmées » regroupe les crédits concernant les opérations stratégiques « activités et fonctionnement des armées », les « équipements d'accompagnement » et l'« entretien programmé des matériels ». Cela regroupe les unités de soutien suivantes :

– la direction des commissariats d'outre-mer (Antilles, Djibouti, La Réunion, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Sénégal et Gabon) ;

– les services de transit en métropole et outre-mer : centre de coordination du transit maritime, services interarmées de liquidation des transports, escales et services de transit outre-mer, commissariat général au transport ;

– le centre d'identification des matériels de la défense, bureaux interarmées du logement outre-mer, poste interarmées, centre national des sports de la défense, commissariat aux entreprises de travaux publics et bâtiments.

En 2010, l'établissement géographique interarmées est transféré sur l'action 1 « Planification des moyens et conduite des opérations », sous-action 10 « Définition du cadre d'emploi » du programme 178.

Les effectifs réalisés prévisionnels s'élèvent en 2010 à 2 117 personnes (dont 971 civils), soit une diminution de 74 par rapport à la loi de finances pour 2009.

Les opérations stratégiques relevant des activités et fonctionnement des armées (AFA) représente la plus grande partie de cette sous-action.

Pour 2010, le budget est en forte augmentation, atteignant plus de 406,7 millions d'euros en AE et de 171,6 millions d'euros en CP. Cette augmentation, comme l'écart entre les AE et les CP correspondent à un besoin supplémentaire d'AE de 235 millions d'euros au titre de la notification en 2010 de

deux contrats de partenariat avec l'État (CPE). L'un, de 140 millions d'euros, doit couvrir en 2010 le CPE « roll-on roll-off » (RORO) pour renforcer les capacités de projection marine et assurer le service courant du transport maritime. Dans cette opération, le partenaire de l'État s'engage à construire et exploiter la capacité de transport nécessaire à assurer le contrat opérationnel. Hors projection, une partie des navires sert pour le service courant, le reste étant exploité commercialement par le titulaire du contrat, sous sa responsabilité. Les armées n'envisagent pas de devenir propriétaires d'un ou plusieurs de ces navires, y compris à la sortie du contrat.

En second lieu, 95 millions d'euros d'AE sont nécessaires à la notification du CPE au profit du centre national des sports de la défense (CNSD) qui a pour objet de confier à un opérateur privé la conception, l'entretien, la maintenance et l'exploitation de nouvelles installations.

L'entretien programmé du matériel de la sous-action 83 concerne quant à lui le maintien en condition opérationnelle du programme SENATER (moyens géographiques), qui arrive à son terme et ne nécessite plus de nouveaux engagements.

F. LE SERVICE INTERARMÉES DES MUNITIONS (SIMU) ET LE SERVICE DU COMMISSARIAT AUX ARMÉES (SCA)

Ces nouveaux services sont inscrits respectivement dans les sous-actions 84 et 85, et viennent compléter le dispositif de soutien interarmées.

Le SIMu sera créé à l'été 2010 par fusion des structures chargées du soutien des munitions des trois armées. Les crédits prévus sont destinés à assurer les dépenses courantes et de soutien général des établissements qui passeront sous l'autorité de la direction centrale du SIMu en cours d'année.

La sous-action 85 regroupe les crédits nécessaires au fonctionnement du SCA qui sera créé le 1er janvier 2010 par fusion des trois commissariats d'armées. Reprenant en partie et transitoirement les budgets dévolus auparavant aux commissariats d'armées, elle contient également des crédits destinés au soutien des forces, en majeure partie de l'armée de terre. En 2010, les effectifs resteront rattachés à leur armée d'origine.

Ces deux sous-actions sont destinées à regrouper les crédits de fonctionnement respectifs des deux services (4,3 millions d'euros et 28,5 millions d'euros en AE et en CP). Elles bénéficient de crédits transférés en provenance des actions 2 « Préparation des forces terrestres », 3 « Préparation des forces navales » et 4 « Préparation des forces aériennes » du programme 178.

G. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

Ces opérations sont les illustrations les plus visibles du travail des armées, engagées sur des théâtres lointains, mais aussi mobilisées en métropole pour des actions de sécurité de première importance.

1. Les opérations extérieures

La France a engagé ses soldats sur de nombreux théâtres extérieurs. Le tableau ci-après décrit, pour les opérations les plus importantes en volume les effectifs moyens par théâtre d'opération (réalisés 2008 et prévisionnels 2009).

EFFECTIFS MOYENS DÉPLOYÉS PAR THÉÂTRE

Théâtres d'opération	Effectifs moyens 2008	Effectifs moyens 2009
Afghanistan	2 747	3 714
Liban	1 766	1 563
Tchad et Centre Afrique	2 786	2 521
Côte d'Ivoire	2 376	1 400
Bosnie	132	48
Kosovo	2 017	1 459
Atalanta	2	256
Autres	181	111
Total général	12 007	11 072
<i>dont Gendarmerie</i>	<i>413</i>	<i>397</i>
Total Défense	11 594	10 675

Source : état-major des armées.

Le surcoût engendré par les opérations extérieures est, depuis de nombreuses années, systématiquement supérieur aux provisions budgétaires. Il convient toutefois de souligner les efforts menés pour combler ce déficit.

En 2008, le montant ouvert en LFI était de 475 millions d'euros, répartis en 460 millions d'euros dans le programme 178 « Préparation et emploi des forces » (310 millions d'euros pour le titre 2 et 150 millions d'euros pour le titre 3) et 15 millions d'euros au programme 152 « Gendarmerie nationale » (11 millions d'euros en titre 2 et 4 millions d'euros en titre 3).

En 2009, le montant ouvert en LFI était de 510 millions d'euros (dont 310 millions pour le titre 2 et 200 millions d'euros pour le titre 3), pour le seul programme 178 (les surcoûts OPEX pour la gendarmerie nationale étant désormais suivis par le ministère de l'intérieur suite au transfert du programme 152).

Le tableau ci-après détaille ces provisions.

COÛT DES DÉPLOIEMENTS PAR THÉÂTRE

(en millions d'euros)

Théâtres d'opérations	2008*						Prévisions 2009 à la date du 15 septembre 2009							
	Titres 2 et 3			Titre 5	Titre 6	TOTAL GENERAL	Titres 2 et 3			Titre 5	Titre 6	TOTAL GENERAL		
	RCS	ALIM	FONCT				SOUS TOTAL	RCS	ALIM				FONCT	SOUS TOTAL
Afghanistan	93,5	5,3	136,9	235,7	14,8	43,1	293,6	121,5	12,3	207	340,9	13	43	396,9
Côte d'Ivoire	68,2	5,7	35,1	109	3,5		112,5	39,5	5,3	26,1	70,9	0,8		71,7
Liban	52,2	1,8	22,2	76,3	5,4		81,7	50	3,3	29,4	82,7	2,1		84,8
Tchad (EPERVIER)	38,1	5,6	49,8	93,4	0,7		94,1	37,5	7	60,6	105			105
Tchad (EUFOR/MINURCAT)	40,8		22,9	63,7		46	109,8	22		18,8	40,8	0,2	32	73
Kosovo	60,1	0,6	34,9	95,5	7,7	1,1	104,4	45,9		31,9	77,8	1,5	6	85,3
Bosnie	3,7	0,7	1,3	5,7		0,2	5,9	1,3	0,2	1,5	2,9			2,9
Atalante								2,7		3	5,8		2	7,8
Autres	21,4	1,6	13,8	36,9	1,4	10,9	48,9	16,1	1,3	5,9	23,3	0,1	22	45,4
Total général	378	21,3	316,9	716,2	33,5	101,3	850,9	336,5	29,4	384,2	750,1	17,7	105	872,8
<i>Dont gendarmerie*</i>	<i>17,1</i>	<i>1,2</i>	<i>2,3</i>	<i>20,6</i>			<i>20,6</i>							
Total Défense	360,9	20,1	314,6	695,6	33,5	101,3	830,3	336,5	29,4	384,2	750,1	17,7	105	872,8

RCS : Rémunérations et charges sociales

ALIM : Alimentation

FONCT : Fonctionnement hors alimentation

Source : ministère de la défense.

* Les données 2008 intègrent les surcoûts du programme 152 « Gendarmerie nationale ». À compter de 2009, le ministère de la défense n'assure plus le suivi des surcoûts OPEX du programme 152.

Le « surcoût OPEX » est toutefois supérieur aux provisions budgétaires. En 2008, le surcoût s'est élevé à 834 millions d'euros (pour 460 millions d'euros inscrits en loi de finances). Le différentiel est absorbé par prélèvement sur d'autres programmes et nuit donc gravement aux investissements.

Pour 2009, le surcoût devrait atteindre 873 millions d'euros. La dotation inscrite en projet de loi de finances est certes en augmentation, mais elle demeure nettement insuffisante (510 millions d'euros). De nouveau l'engagement en OPEX pèsera sur les crédits d'équipement.

Comme chaque année les crédits budgétaires seront cependant complétés par des remboursements de ressources engagées au profit de partenaires dans le cadre d'opérations multinationales. Pour l'année 2009, elles devraient s'élever à 75 millions d'euros. On notera avec regret que rien ne semble devoir résoudre la lenteur et les incertitudes caractérisant les remboursements en provenance de l'ONU.

Au titre des économies, on peut espérer que les mesures de réduction des troupes projetées (d'environ 12 000 à 10 000) permettront de préserver des ressources importantes. Elles devraient prendre leur plein effet au cours de l'année 2010.

Cette réduction du format peut toutefois se traduire par le recours accru au secteur privé. Cela ne va pas nécessairement dans le sens de plus grandes économies, mais, à tout le moins, peut sur les théâtres de moyenne intensité et dans certains cas précis permettre de recentrer les soldats vers leur cœur de métier.

Dans cet esprit, l'externalisation en opérations extérieures fait l'objet d'une expérimentation auprès de l'économat des armées (EdA), menée depuis le 1er janvier 2007 sur deux théâtres d'opération, le Tchad et le Kosovo, pour une durée de trois ans. Le périmètre de ce projet comprend la gestion de camp (eau, énergie, assainissement, alimentation, etc.) et le transport stratégique intra-théâtres.

L'objectif de cette externalisation est essentiellement de libérer le potentiel de soutien propre aux armées en vue d'un redéploiement sur un autre théâtre et de recentrer l'emploi des militaires sur leur activité opérationnelle. C'est pourquoi, s'agissant des économies générées par la mise en œuvre de cette expérimentation, le bilan dressé à ce stade est contrasté.

Au Kosovo, une fois le théâtre stabilisé, l'expérimentation a permis une baisse des effectifs de soutien de 130 personnes. Ce gain en effectifs de soutien a été, pour partie, compensé par une hausse des effectifs opérationnels. Le coût de cette expérimentation au Kosovo représente à ce jour 23 % du coût total du théâtre.

Au Tchad, cette expérimentation n'a trouvé de sens qu'une fois le théâtre véritablement stabilisé. D'après l'état-major des armées elle a permis une baisse des effectifs de soutien de 30 personnes, mais a entraîné une hausse significative des coûts, qui s'explique par des standards qualitatifs en forte augmentation au Tchad, la remise à niveau de nombreuses installations par l'EdA, l'éloignement du théâtre qui fait nécessairement augmenter les charges liées au transport de matériel et de personnel de l'EdA (les heures de vol étaient auparavant comptabilisées en potentiel aéronefs militaires de l'armée de l'air). Cette expérimentation représente à ce jour plus de 27 % du coût total du théâtre.

Il faudra analyser les économies réelles que ces expérimentations permettent, au-delà des personnels qu'elles libèrent. Le rapporteur souligne qu'en la matière il est essentiel d'adopter une approche pragmatique, selon les gains réels qu'apporte l'externalisation et en tenant compte de la dangerosité potentielle des théâtres d'opération. Le ministère devra systématiser les retours d'expérience pour en dresser un premier bilan d'ensemble.

2. Les opérations intérieures

Les armées concourent également à des opérations dites « intérieures ». Il est difficile de retracer dans leur intégralité les crédits consacrés à ces opérations, car elles font appel à des moyens relevant de missions permanentes en territoire métropolitain. Néanmoins des procédures de suivi des surcoûts ont été mise en place pour certaines d'entre elles, à savoir VIGIPIRATE et HARPIE ⁽¹⁾, totalisant à elles deux un surcoût de près de 23 millions d'euros. Ces opérations sont dotées de budgets en loi de finances initiales. Seule l'opération Héphaïstos, de lutte contre les feux de forêt, fait l'objet de remboursement du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le tableau ci-après décrit le surcoût estimé des différentes opérations intérieures, dont le total devrait dépasser les 41 millions d'euros.

(1) *Lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.*

COÛT ESTIMÉ DES OPÉRATIONS INTÉRIEURES

OPERATIONS	MOYENS MIS EN ŒUVRE	COÛTS
MISSIONS PERMANENTES OU RECURRENTES		
Vigipirate terrestre	<u>Armée de terre</u> : 538 hommes/jour en moyenne <u>Armée de l'air</u> : 182 hommes/jour en moyenne <u>Marine</u> : 20 hommes/jour en moyenne	12,8 M€ (estimation pour l'année pleine) ⁽¹⁾
Vigipirate : renforcement posture de sûreté aérienne (surcoût)	<u>Armée de l'air</u> : 217 hommes/jour en moyenne	
Vigipirate : renforcement surveillance des approches maritimes (surcoût)	<u>Marine</u> : 207 hommes/jour en moyenne	
Campagne feux de forêt (protocole Héphaïstos) (du 28 juin au 15 septembre)	120 hommes/jour en moyenne	0,5 M€
Alerte groupe interarmées hélicoptères (GIH)	<u>Armée de terre</u> : 47 hommes/jour 5 HM PUMA <u>Armée de l'air</u> : 16 hommes/jour en moyenne 2 HM	ND
Renforcement de la protection du centre spatial guyanais (CSG)	<u>Armée de terre et Armée de l'air</u> 37 hommes/jour	ND
Lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane (HARPIE 2)	<u>Armée de terre</u> : 648 hommes/jour en moyenne	Estimation pour l'année pleine : 14,0 M€
Lutte contre l'immigration clandestine	<u>Armée de terre</u> : 648 hommes.jours au total (Guyane).	ND
Lutte contre l'immigration clandestine et surveillance maritime	<u>Marine</u> : 1 630 jours de mer	ND
Lutte contre le narcotrafic (pour mémoire : mission de la marine)	<u>Marine</u> : 2 036 jours de mer et 541 heures de vol	ND
Police des pêches (POLPECHE)	<u>Marine</u> : 13 340 jours de mer et 79 heures de vol	ND
Sauvegarde de la vie humaine par la marine (pour mémoire : mission AEM de la marine, 482 personnes secourues)	<u>Marine</u> : 1 069 jours de mer et 1 551 heures de vol	ND
Lutte contre la pollution maritime (pour mémoire : mission AEM de la marine)	<u>Marine</u> : 572 jours de mer et 28 heures de vol	ND
MISSIONS OCCASIONNELLES		
Tempête Klaus	<u>Armée de terre</u> : 1 058 hommes/jour au total	0,4 M€
Protection Sommet de l'OTAN	<u>Armée de terre</u> : 1 569 hommes/jour au total	0,3 M€
Mission de recherche du vol IY 626	<u>Marine</u> : 51 jours de mer et 81 heures de vol	4 M€
Mission de recherche du vol AF 447	<u>Marine</u> : 95 jours de mer et 311 heures de vol	9 M€
Surcoût global		41,0 M€

Source : ministère de la défense.

Il s'agit de missions qui illustrent bien la polyvalence de l'armée et la contribution quotidienne qu'elle apporte à la sécurité des Français.

CONCLUSION

Le projet de budget pour 2010 traduit nettement la montée en puissance du processus de réforme du ministère.

Cela se vérifie en matière de dépenses. La réorganisation de la carte militaire ainsi que la constitution des bases de défense absorbent désormais des sommes considérables : 680 millions d'euros d'autorisations d'engagement dans le programme 212 auxquels s'ajoutent 375 millions d'euros au sein du programme 178. Les sommes engagées correspondent à des projets d'envergure, conduits sur plusieurs années, ce qui explique, pour cette année, le montant plus faible, mais également en nette progression, des crédits de paiement, respectivement de 362 millions d'euros et de 379 millions d'euros.

Cela se voit aussi sur le plan des recettes. En particulier, les ressources exceptionnelles attendues en 2009 au titre des cessions immobilières n'ont pas été au rendez-vous, et de loin. Elles sont attendues, de nouveau, pour 2010. Mais un vendeur pressé n'est pas toujours dans la meilleure position pour négocier.

Dans le même temps, la réforme se concrétise par des projets intéressants, tels que celui de regrouper les administrations centrales à Balard, ou de renforcer des moyens interarmées. D'une façon plus difficile à évaluer pour le moment, elle trouve également des échos dans les réflexions menées au sujet des externalisations. Des expériences sont menées ici ou là et le projet de Balard sera financé par un partenariat public-privé fondé sur l'externalisation d'un maximum de domaines. Ces éléments invitent à mener une réflexion d'ensemble sur ce sujet, afin de disposer d'un retour d'expérience consolidé et de voir plus clairement, service par service, quelles sont les activités susceptibles d'être utilement assurées par le secteur privé, et celles qui n'ont aucunement cette vocation.

À maints égards, il s'agit bien d'une période de tensions et de défis. Les services et les personnels, militaires comme civils, y font montre d'un professionnalisme remarquable, auquel le rapporteur rend hommage.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

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 2010 (n° 1946)** au cours de sa réunion du mardi 13 octobre 2009.

M. le président Guy Teissier. Je suis heureux d'accueillir en votre nom M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense.

L'année 2009 a été marquée par l'adoption de la loi de programmation militaire (LPM), qui a fixé le cadre de nos armées jusqu'en 2014, et par la réorganisation du ministère de la défense.

S'agissant du projet de loi de finances, je rappelle que vous êtes en charge de deux programmes au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Vous nous détaillerez notamment l'évolution des crédits en faveur du lien entre la Nation et son armée. Pour la mission Défense, vous vous occupez du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Le projet de loi de finances s'inscrit bien évidemment dans le cadre des ressources fixées par la LPM, mais je souhaite que vous nous apportiez des éclaircissements sur les recettes exceptionnelles pour 2009 et pour l'année prochaine.

J'imagine que vous nous détaillerez aussi les mesures en faveur du personnel, militaire ou civil, et notamment les mesures d'accompagnement de la réforme.

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, le projet de loi de finances (PLF) pour 2010 est celui de la deuxième année d'exécution de la programmation militaire 2009-2014.

Sur le périmètre ministériel, c'est-à-dire celui des missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances s'élève respectivement à 32,15 milliards d'euros et à 3,33 milliards d'euros, soit un total de 35,4 milliards d'euros hors pensions.

Trois programmes budgétaires sont placés sous ma responsabilité : le programme 212 de la mission « Défense » intitulé « Soutien de la politique de défense » ; au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la

Nation », le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » et le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Ces trois programmes représentent un montant de 6,9 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et de 6,4 milliards d'euros en crédits de paiements (CP).

Je voudrais tout d'abord vous présenter le contenu de ces trois programmes budgétaires puis évoquer les étapes importantes de la réforme du ministère que le projet de loi de finances doit permettre de franchir au cours de l'année prochaine.

Le programme 212 permet de répondre à trois enjeux ministériels : le pilotage et la coordination des politiques transverses exercées par les grandes directions fonctionnelles, la fourniture de prestations dans des domaines particuliers (infrastructure, soutien de l'administration centrale, systèmes d'information d'administration et de gestion, action sociale...) et l'accompagnement de la réforme dans laquelle est engagé le ministère.

Les crédits de ce programme s'élèvent à 3,6 milliards d'euros en AE et 3,1 milliards d'euros en CP. Ils intègrent un montant de ressources non budgétaires à hauteur de 700 millions d'euros correspondant au produit des cessions d'actifs immobiliers prévues fin 2009 et surtout en 2010.

Le plafond d'emplois du programme augmente de 952 emplois par rapport à 2009. Cette évolution peut surprendre au vu de l'équation globale de la réforme du ministère. Elle est due aux transferts correspondant aux réorganisations. Trois mouvements en expliquent l'essentiel. La création de l'agence de reconversion au printemps a fait que près de 600 personnes qui relevaient précédemment du programme 178 sont désormais rattachées au programme 212. Le phénomène est le même pour les 300 personnels de l'établissement de soutien de la délégation générale pour l'armement (DGA) qui figuraient jusqu'alors dans le programme 146. La disparition de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) en 2011 entraîne enfin, dès cette année, des transferts d'emplois vers la direction des ressources humaines.

Je tiens toutefois à souligner qu'en isolant les variations de périmètre, le programme contribue à la réduction des effectifs à hauteur de 162 emplois.

J'en viens maintenant à la destination des crédits du programme 212. Les crédits d'investissement de la politique immobilière (hors dépenses de restructurations, hors plan de relance) inscrits au programme 212 s'élèvent à 670 millions d'euros en AE et à 312 millions d'euros en CP. Ils sont complétés par une inscription de recettes à hauteur de 700 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier. Sur ces montants, le logement représente 80 millions d'euros d'AE et 60 millions d'euros de CP.

Seront ainsi financés les infrastructures d'accueil du Tigre pour 2,5 millions d'euros, les zones techniques du VBCI pour 15 millions d'euros, les infrastructures de l'A400M pour 16,7 millions d'euros, le regroupement de services de l'hôpital Sainte-Anne de Toulon pour 9 millions d'euros ainsi que la réhabilitation des tours A et F de Balard et du bâtiment G pour 58,5 millions d'euros. Ces dernières opérations étaient indispensables pour des raisons de sécurité et pour le bon déroulement global du projet Balard. Je souligne enfin que 65,3 millions d'euros seront consacrés aux infrastructures de la dissuasion que ce soit pour l'ASMPA à Saint-Dizier ou pour la force océanique stratégique à l'Île-Longue.

Les crédits destinés aux systèmes d'information d'administration et de gestion s'élèvent à 143 millions d'euros en AE et à 147 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une augmentation d'environ 20 millions d'euros par rapport à 2009 due à la prise en compte des grands systèmes logistiques qui figuraient jusqu'alors au programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Ces ressources permettront notamment de réaliser l'interface des systèmes d'information logistiques avec le système d'information financière de l'État CHORUS auquel le ministère se raccordera au début de l'année 2010. Sera également engagé le projet COMP@S de la SIMMAD. Le programme Louvois instituant un système unique de paiement pour la solde des militaires et le programme interministériel SIEX concernant l'exportation d'armement seront poursuivis.

Les crédits de la politique des ressources humaines atteignent 360 millions d'euros. Les mesures en faveur des personnels mobilisent 114 millions d'euros à comparer aux 89 millions d'euros de 2009. 99 millions d'euros sont destinés au personnel militaire et concernent les grilles indiciaires pour les sous-officiers et une part des officiers ainsi que l'élargissement de certaines mesures aux couples pacés.

Quant aux 15 millions d'euros destinés au personnel civil, ils financeront la requalification et la refonte des régimes indemnitaires.

L'action sociale est dotée de 81,6 millions d'euros, soit 4 millions d'euros de plus qu'en 2009.

Les mesures nouvelles au titre de l'année 2010 portent sur le financement des organismes de référence pour la protection sociale complémentaire des personnels civils à hauteur de 5 millions d'euros. Le ministère se met ainsi en conformité avec la réglementation européenne. Le plan « petite enfance » sera poursuivi avec 0,68 million d'euros supplémentaires. Le ministère fera également un effort de 0,55 million d'euros au profit du chèque emploi service universel (CESU), particulièrement apprécié par les familles des militaires éloignés par les OPEX.

La reconversion est aussi un enjeu majeur pour le ministère de la défense. Elle a fait l'objet en 2009 d'une réforme importante tant dans son organisation, avec la mutualisation, que dans ses objectifs.

L'accompagnement des restructurations bénéficiera de 680 millions d'euros en AE et de 362 millions d'euros en CP au lieu de 304 millions d'euros et 76 millions d'euros en 2009. Les actions d'accompagnement se partagent entre l'accompagnement social à hauteur de 78 millions, l'accompagnement immobilier pour 268 millions en CP et l'accompagnement économique avec 55 millions en AE et 16 millions en CP, ces sommes étant versées au travers du FRED pour amorcer les études portant sur le réaménagement des sites et le développement économique.

Le programme 167 regroupe les moyens de la direction du service national et les crédits destinés aux actions de mémoire pilotées par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Le montant des crédits qui lui sont consacrés s'élève à 147 millions d'euros en AE et à 152 millions d'euros en CP.

Les crédits consacrés à la mémoire augmentent de 400 000 euros par rapport à 2009, compte tenu du programme des commémorations pour l'année 2010.

En revanche, les crédits de la direction du service national connaissent une réduction significative de l'ordre de 36 millions d'euros pour les AE, et de 11 millions d'euros pour les CP. Cela s'explique par la réduction de 100 emplois, conformément aux objectifs de la réforme de la direction, ce qui engendra des économies à la fois sur la masse salariale et les crédits de fonctionnement. La direction du service national (DSN) et la DSPRS sont les deux directions qui contribuent le plus, au sein du secrétariat général pour l'administration, au non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux. Cette baisse des crédits est aussi due à la réduction du besoin en autorisations d'engagement du fait du renouvellement en 2009 du marché triennal relatif à l'enseignement des gestes de premier secours pendant la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD).

Pour cette dernière, l'année 2010 donnera lieu à l'élaboration d'un projet de réforme de son contenu, en application des recommandations du Livre blanc. Le ministre de la défense et le secrétaire d'État ont d'ailleurs lancé ce matin un comité de pilotage sur le sujet qui devra proposer un élargissement du contenu de la journée pour y intégrer notamment la sécurité nationale.

Le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » regroupe l'essentiel des actions de solidarité et des prestations en faveur des anciens combattants et victimes de guerre. Il finance le fonctionnement de la DSPRS ainsi que les subventions pour charge de service public de l'office national des anciens combattants (ONAC) et de l'institution nationale des Invalides (INI).

Les crédits figurant à ce programme s'élèvent à près de 3,2 milliards d'euros soit une quasi stabilité par rapport à 2009. Derrière cette stabilité se cachent en réalité des évolutions notables au premier rang desquelles la revalorisation de la retraite du combattant de deux points à compter du 1^{er} juillet 2010, inscrite pour la première fois dans le projet de loi de finances. Est également prévu le transfert d'une part importante des rémunérations et charges sociales de la DSPRS vers les organismes qui vont progressivement reprendre ses missions, compte tenu de sa dissolution en 2011. Cela s'accompagnera d'une réduction de 586 emplois dont 81 suppressions nettes. Enfin le projet de loi de finances prévoit une première dotation de 10 millions d'euros pour accompagner l'exécution de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Ce programme se caractérise donc, en 2010, par la poursuite de l'effort au profit des anciens combattants et la mise en œuvre résolue de la rationalisation de l'administration, préconisée par la révision générale des politiques publiques.

J'aimerais maintenant souligner que le projet de loi de finances est également le budget de l'an II de la réforme considérable que met en œuvre le ministère de la défense. L'année 2010 sera en effet marquée par d'importantes évolutions dont je rappelle les plus marquantes.

Ce seront d'abord les mesures de restructuration, avec la dissolution d'un état-major de forces et de trois états-majors de brigade de l'armée de terre, la fermeture de cinq régiments, d'une base aérienne, du centre automobile de la défense, le transfert de deux états-majors de brigade, de deux écoles et de deux régiments ainsi que la suppression de 11 directions interdépartementales des anciens combattants.

Parallèlement, le ministère de la défense continuera à travailler, en liaison avec le ministère chargé de l'aménagement du territoire, pour accompagner la reconversion économique des sites touchés par l'évolution de nos implantations.

Les rationalisations des organisations vont également se poursuivre avec des étapes significatives : la création du service du commissariat unique dès le 1^{er} janvier 2010, la création des services de maintenance des matériels terrestres sur un modèle comparable à celui des matériels aéronautiques, avec un service de maîtrise d'ouvrage (SIMMT) et un service industriel (SMITER), la création du commandement interarmées des soutiens et celle des centres ministériels de gestion, pour le personnel civil.

S'agissant des systèmes d'information (SIC), levier essentiel de modernisation, l'année 2010 sera marquée par le rattachement du ministère à CHORUS dès le 4 janvier 2010 et la montée en puissance de la direction générale des SIC qui pilotera avec beaucoup plus de vigueur que par le passé l'harmonisation des nos systèmes. L'arrivée de CHORUS va profondément

bouleverser certaines de nos habitudes et je tiens à souligner l'importance du travail qui a déjà été accompli pour préparer ce transfert.

2010 verra également la mise en œuvre des 18 bases de défense pilote selon les principes fixés à l'issue du retour d'expérience conduit en milieu d'année 2009.

Au cœur de toutes ses évolutions, il y a ce que nous appelons la « manœuvre RH », c'est-à-dire l'adaptation quantitative et qualitative des ressources humaines des armées et du ministère. En ayant l'œil fixé sur les objectifs du Livre blanc, il nous faut préserver la capacité opérationnelle, et donc les emplois correspondants, en faisant porter l'effort de réduction d'effectifs sur l'administration et le soutien.

La réduction des effectifs fixée dans la loi de programmation militaire doit être strictement respectée, mais elle ne doit pas conduire à sous-réaliser le plafond d'emplois, c'est-à-dire à supprimer plus d'emplois que ne le prévoit la LPM. Le ministre y est attentif et l'administration suit l'exécution annuelle avec attention pour prévenir toute insuffisance de la masse salariale.

Le reclassement et la reconversion peuvent et doivent encore gagner en efficacité, malgré un environnement économique défavorable. C'est la principale raison d'être de l'agence de reconversion nouvellement créée ; le ministère attend également beaucoup de la mobilisation interministérielle autour des nouvelles plates-formes RH constituées auprès des préfets de région. Ces outils interministériels se développent peut-être moins vite que nos outils propres, mais ils doivent nous apporter un appui indispensable.

L'accroissement du rôle et de la qualification du personnel civil est à mes yeux l'une des conditions de la réussite de la réforme. Il ne correspond pas à une démarche spontanée du ministère, il faut donc y consacrer une attention particulière. La constitution des bases de défense et de leur groupement de soutien offre l'occasion de relever ce défi, il ne faut pas la manquer, afin de repenser le rôle et la place du personnel civil.

Une attention particulière doit enfin être portée aux grandes fonctions transverses, qu'il s'agisse des ressources humaines, des infrastructures, des finances ou de l'exploitation des systèmes d'information. Ces fonctions sont très consommatrices en personnel et nécessitent donc un effort de rationalisation pour que la réduction des effectifs ne porte pas sur la sphère opérationnelle, ce qui serait contraire aux objectifs qui ont été fixés au ministère.

M. le président Guy Teissier. Je voudrais tout d'abord vous interroger sur la JAPD qui, je le rappelle, accueille chaque année près de 800 000 jeunes garçons et filles. Vous avez pertinemment soulevé le problème de sa reconfiguration et je me demande quel sera l'impact de ce changement sur le plan budgétaire. Disposez-vous d'éléments à ce sujet ?

M. Christian Piotre. À ce stade de la réflexion, nous ne disposons que de quelques éléments de cadrage : il faudra que la réforme se fasse dans l'enveloppe budgétaire prévue. Il est par ailleurs exclu que les jeunes soient convoqués plus qu'une journée. Sur le plan financier, nous pourrions peut-être retrouver des marges de manœuvre dans trois ans lorsque l'Éducation nationale aura totalement repris à son compte le module de formation aux premiers secours.

M. le président Guy Teissier. Le projet de loi de finances prévoit d'augmenter d'une journée la durée moyenne d'activité des réservistes. Cela répond-il aux besoins actuels des armées, ou faudrait-il encore accroître cette durée compte tenu des engagements sur de nombreux théâtres d'opérations ?

M. Christian Piotre. La stabilisation des crédits des réserves en 2009 a été une source de frustration pour ces personnels. Il nous faut aujourd'hui enclencher une nouvelle dynamique. Dans le cadre de la redéfinition globale du format des armées, les réserves doivent pouvoir jouer tout leur rôle, ce qui n'est possible que si la durée d'activité augmente. L'état-major des armées a formulé un besoin opérationnel très fort.

M. Philippe Nauche. Pour éclairer la compréhension du budget, il me semble nécessaire de dresser un tableau réaliste des réalisations immobilières. Pouvez-vous revenir, dans le détail, sur le contenu des 972 millions d'euros prévus pour 2009, sur les 240 millions d'euros du plan de relance et sur ce qui a effectivement été réalisé ? J'aimerais également que vous reveniez sur la soulte de 215 millions d'euros versée par la SNI.

Nous nous posons par ailleurs beaucoup de questions sur les externalisations. Où en est leur évaluation précise ?

S'agissant des bases de défense, on nous affirme qu'il faut attendre 2010 pour généraliser les résultats en 2011. Mais d'un autre côté, le ministre de la défense considère que l'évaluation est très positive tout en refusant la communication aux membres de la mission d'information. Qu'en est-il ?

M. Christian Piotre. Pour les ressources immobilières et les recettes exceptionnelles, la loi de finances initiale pour 2009 prévoyait, en AE, 1,062 milliard d'euros pour les crédits d'investissement et le logement. Ils se décomposaient en 870 millions d'euros pour les opérations d'infrastructure et de logement et 192 millions d'euros pour l'accompagnement des restructurations. Le budget 2009 ne comprenait en revanche que 42 millions d'euros en crédits de paiement dont 9,6 millions d'euros pour financer les études liées aux restructurations. En effet, les ressources provenant de la vente des actifs devaient être versées sur le compte d'affectation spéciale immobilier. À ce sujet, je vous confirme bien que la soulte de la SNI était, dès le départ, comprise dans les 972 millions d'euros.

Quelle est la réalité en octobre 2009 ? Pour les ressources du programme 212, 971 millions d'euros sont disponibles en AE, ce qui représente une légère

baisse. Nous avons néanmoins préservé l'essentiel puisque les crédits pour les restructurations passent de 192 à 295 millions d'euros. J'ajoute que nous avons bénéficié d'une aide de 170 millions d'euros grâce au plan de relance.

Nous avons bénéficié d'une hausse identique pour les crédits de paiement au titre du plan de relance, soit 170 millions d'euros. Un décret d'avance nous a également octroyé 105 millions d'euros supplémentaires. J'ajoute enfin une majoration des avances versées aux entreprises à hauteur de 20 millions d'euros.

En contrepartie, seuls 540 millions d'euros ont été versés sur le CAS immobilier au lieu des 972 millions d'euros attendus. On constate donc un écart final de 90 millions d'euros en AE et de 140 millions d'euros en CP.

Le projet de loi de finances prévoit une répartition sensiblement différente puisque les crédits d'investissement atteignent 1,2 milliard d'euros en AE, 668 millions allant aux infrastructures et au logement et 547 millions aux restructurations.

En crédits de paiement, 644 millions d'euros sont prévus pour le programme 212 dont 268 millions pour les restructurations, à comparer aux 9,6 millions inscrits pour 2009, signe d'une nette montée en puissance. S'y ajoutent 700 millions d'euros qui seront versés sur le compte d'affectation spéciale. Le total s'élève donc à 1,3 milliard d'euros en CP, soit 300 millions de plus que l'année précédente.

Cette situation s'explique par le retard pris dans la réalisation des recettes exceptionnelles. Nous n'avons pas pu réaliser dans les temps les projets prévus mais nous n'avons pas souffert d'un déficit de trésorerie, les ressources estimées en 2009 ayant été compensées par le plan de relance et le redéploiement de crédits au sein de la mission. En 2010, nous prévoyons d'engranger 700 millions d'euros grâce à la vente d'emprises, deux tiers de cette somme provenant des sites parisiens et un tiers des autres implantations.

J'observe par ailleurs que les prévisions de la LPM n'intégraient pas la dégradation actuelle du contexte économique ni la décision du Gouvernement de céder certaines emprises à l'euro symbolique.

Ces phénomènes diminuent le montant des recettes sans que le ministère soit, pour le moment, en mesure de l'estimer précisément, les travaux d'évaluation étant encore en cours.

M. Philippe Nauche. Le montant de 540 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale est obtenu grâce à un abondement de 100 millions en provenance du programme 146 « Équipement des forces ». Quelles seront les conséquences de ce redéploiement ?

M. Christian Piotre. Le ministère a été autorisé à consommer 400 millions d'euros supplémentaires au titre des reports de crédits, dont

100 millions d'euros sont allés au programme 212 sur les crédits de la politique immobilière.

M. Bernard Cazeneuve. J'aimerais revenir sur les bases de défense évoquées par M. Nauche car elles me semblent constituer un aspect stratégique de la réforme. On en attend en effet des économies d'échelle et un niveau de mutualisation qui en garantira les objectifs. Quelle vision portez-vous sur la constitution de ces premières bases ? Pouvez-vous nous indiquer très précisément quel est le rapport coût-avantage de leur constitution ? Combien ont-elles coûté ? Combien ont-elles rapporté ? Quels sont les critères d'évaluation qui vous permettent d'apprécier les premiers retours d'expérience et qui permettent au ministre d'annoncer l'accélération de leur mise en œuvre ? Les réponses faites sur ce point par le ministère ont une dimension très philosophique et très peu chiffrée.

Le deuxième sujet porte sur le renforcement de la fonction financière qui renvoie à votre fonction de secrétaire général du ministère. La réalisation de la réforme dans de bonnes conditions suppose qu'existent des dispositifs de suivi de la réforme, notamment des indicateurs financiers et un dispositif de coordination suffisamment fiable assurant un suivi analytique et budgétaire permanent. Plusieurs instances ont été mises en place : le comité financier interministériel, le comité interministériel des investissements, le COMEX, la mission de coordination de la réforme... Mais finalement, qui coordonne et assure l'expertise financière ? La direction des affaires financières ne semble pas en mesure d'accomplir cette tâche à moins qu'elle n'ait récemment développé de nouveaux outils. Quel regard portez-vous sur cette organisation et comment expliquez-vous que la réforme coûte aujourd'hui de l'argent alors que les prévisions prévoyaient des économies dès 2010 ?

Ma troisième question porte sur Balard dont j'aimerais comprendre la logique. Aux universités d'été de la défense, le contrôleur général Conort s'est félicité du montage retenu, considérant qu'il allait engendrer des économies considérables et que le secteur privé financerait ce qui ne pourrait l'être directement par l'État. Nous avons des difficultés à comprendre la logique de ce montage. Il semble que l'État va dépenser 20 millions d'euros pour des opérations de déconstruction puis passer un contrat par lequel des entreprises vont concevoir, réaliser et entretenir le bâtiment moyennant un loyer annuel pendant 30 ans. Le montant de ce loyer pourrait être de l'ordre de 150 millions, est-ce exact ? Il a ajouté que ce schéma serait financièrement neutre pour l'État. Pourtant lorsque je demande l'évaluation de l'investissement initial pour m'assurer que l'amortissement qui nous est présenté lui correspond bien, je n'obtiens pas de réponse. Comment-il est possible d'estimer le montant du loyer si on ne peut pas évaluer cet investissement initial ? Il y a ici une contradiction forte !

M. Christian Piotre. Sur les bases de défense, le ministère de la défense ne dispose pas aujourd'hui des outils nécessaires à l'établissement d'un bilan financier de l'expérimentation.

M. Bernard Cazeneuve. Je comprends parfaitement qu'il est trop tôt pour disposer d'un bilan financier, mais alors pourquoi accélérer la démarche et décider d'aller encore plus loin dans la logique de rationalisation ?

M. Christian Piotre. Il ne faut pas résumer le retour d'expérience à une question financière et budgétaire à laquelle nous devons effectivement apporter une réponse. L'expérimentation des bases de défense a permis de valider les grands principes de leur organisation comme la mutualisation de moyens et la création de groupes de soutien de base de défense visant à redéployer les effectifs militaires sur les fonctions opérationnelles et à recourir plus largement au personnel civil pour les fonctions de soutien. Toutes les questions n'ont cependant pu être examinées, il reste du chemin à parcourir.

La question des systèmes d'information devient, par exemple, cruciale. Il faut que les gestionnaires de base de défense disposent au plus vite, d'un système d'informations propre aux fonctions de soutien sur lesquelles ils exercent leur responsabilité, et, en tout état de cause, impérativement d'ici à 2011.

Le principe est donc validé mais les outils manquent pour dresser une évaluation économique et financière. Je rappelle que l'expérimentation n'a débuté qu'en janvier 2009.

En matière financière, CHORUS permettra de réaliser de réels gains d'efficacité et de productivité. Ce chantier prioritaire entraînera toutefois des remises en cause fondamentales des organisations. Nous devons également renforcer notre expertise financière, gage de notre crédibilité interne et externe. Il ne faudrait pas cependant faire de la dimension financière l'unique préoccupation. En matière d'investissement, la dimension capacitaire, la dimension industrielle tiennent toute leur place. La gestion financière doit gagner en qualité, les mêmes instruments doivent s'imposer à tous. Pour ce faire, des outils de suivi de l'exécution de la programmation selon les nouvelles normes de Chorus seront, par exemple, mis en place.

En matière immobilière, seules les données issues du dialogue compétitif auront une signification. Nous ne raisonnons pour le moment qu'en ordre de grandeur. Je vous indique que nos implantations actuelles nécessitent une dépense annuelle d'environ 300 millions d'euros. C'est à cette aune qu'il faudra comparer le loyer futur, sans pour autant oublier la dimension qualitative. Aujourd'hui, certains sites offrent des conditions de travail indécentes et nous ne pouvons plus nous en satisfaire.

M. Philippe Folliot. Je partage l'analyse du secrétaire général : les conditions de logement sont parfois indignes. La rusticité est acceptable en OPEX mais pas en stationnement au sein des unités. Le ministre a lui-même pu constater la situation du 8^e RPIMa de Castres. Au regard du rythme actuel des investissements, quel effort budgétaire faudrait-il consentir pour que la situation de l'immobilier devienne acceptable ?

L'action sociale des armées est remarquable, tant à l'égard des soldats morts en OPEX et de leurs familles que des blessés. Pouvez-vous nous confirmer que les dispositifs seront maintenus ?

M. Christian Piotre. Il n'était pas possible, compte tenu de la contrainte budgétaire, d'entretenir et de rénover correctement le parc immobilier de la défense et c'est la raison pour laquelle nous avons choisi de réduire nos implantations. Nous avons fait des efforts pour moderniser la gestion de nos infrastructures avec la création du service des infrastructures de la défense (SID) et nous continuons à évoluer pour que les experts immobiliers soient effectivement responsables de l'entretien et de la maintenance des bâtiments.

Pour ce qui concerne l'action sociale, je vous remercie de souligner la qualité du dispositif qui, malheureusement, a été fortement sollicité depuis un an. Il comprend plusieurs acteurs au premier rang desquels figure le commandement qui intervient souvent le premier auprès des familles. Le réseau des assistants sociaux joue également un rôle décisif, suivant individuellement et sur une longue période les personnes concernées. La proximité de l'aide sociale est essentielle et sera préservée pour les unités opérationnelles avec un assistant social pour 500 militaires. Sur le plan financier, plusieurs dispositifs cohabitent et assurent une très bonne couverture des risques.

J'ajoute qu'en cas d'incident, je suis personnellement informé au quotidien des mesures de suivi mises en place pour accompagner le militaire et sa famille.

M. Michel Voisin. Où en est la réflexion concernant l'extension aux associations de familles de fusillés et de déportés des mesures de réparation des spoliations antisémites ? Où en est-on alors que le nombre de dossiers a fortement augmenté depuis que les orphelins peuvent également bénéficier de ce régime ?

M. Christian Piotre. Ce programme relevant du secrétariat général du Gouvernement et de l'ONAC, je ne dispose pas d'informations à ce moment, mais je me propose de vous les communiquer par écrit.

M. Nicolas Dhuicq. Je souhaite vous interroger sur la JAPD : faute des outils adéquats, n'y a-t-il pas une perte de données statistiques sur les générations concernées, notamment en matière de santé ? Par ailleurs, on assiste à un glissement sémantique entre la notion de défense et celle de sécurité. Je m'inquiète de la disparition des termes militaires et même de la mention de la défense. Pouvez-vous nous donner des informations détaillées, notamment budgétaires, sur les actions de cette journée ? Conduisez-vous une réflexion avec le ministère de la santé dans ce domaine ?

M. Christian Piotre. Il n'est pas question de faire disparaître la dimension militaire, et le mot de défense est bien présent, puisqu'on y parlera de défense et de sécurité nationale.

M. le président Guy Teissier. Aurait-on peur des mots : pourquoi ne parle-t-on pas de la défense de la nation ? Car c'est de cela qu'il s'agit.

M. Christian Piotre. Cette notion est incluse dans la JAPD.

M. Nicolas Dhuicq. Pourtant on a le sentiment que ces thèmes sont de moins en moins présents pendant la JAPD, affaiblissant d'autant les valeurs patriotiques.

M. Christian Piotre. Les modifications du contenu de la JAPD ne sont pas arrêtées, les travaux viennent d'être lancés. Nous suivons les orientations du Livre blanc qui prévoient que cette évolution ne doit pas affaiblir la dimension militaire. Elle doit au contraire maintenir un lien entre les armées et les jeunes Français. Le ministère de la défense fera en sorte de ne pas perdre l'âme de la JAPD. L'approche sera sans doute plus globale, mais elle ne se fera pas au détriment de la défense, je puis vous l'assurer.

C'est d'autant plus important que la JAPD est un lieu d'information et de contact privilégié pour les armées. À titre d'exemple, 20 % des engagés de l'armée de terre déclarent avoir établi un premier contact à l'occasion de la JAPD

En matière de santé, une tentation existe d'inclure une visite médicale dans la JAPD. Je rappelle que la loi du 28 octobre 1997 prévoyait un bilan individuel de santé préalablement à la JAPD. Le ministère de la santé ne l'a pourtant jamais mis en place. Le coût pourrait s'élever à 16 millions d'euros par an. Il me semble toutefois possible d'envisager d'autres pistes pour que les données médicales convergent vers la JAPD et que nous disposions ainsi d'un état des lieux sanitaire et médical fort utile.

II. — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Nauche**, les crédits de la Mission « Défense » : « soutien et logistique interarmées » pour 2010, au cours de sa réunion du mercredi 28 octobre 2009.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. le président Guy Teissier. Sur les externalisations, je vous recommande la lecture du très bon rapport de notre collègue Marc Francina sur le sujet.

M. Jean Michel. Malheureusement le rapporteur me donne raison au sujet des recettes immobilières. Le Gouvernement rencontre de réelles difficultés. En 2009, sur 970 millions d'euros de recettes attendues, nous aurons moins de 370 millions réalisés, sachant que nous avons bénéficié d'une avance exceptionnelle de 215 millions. Cela n'est pas sans répercussion sur le budget et les investissements. Pour 2010, les conséquences pourraient être encore plus grandes car ce sont environ 1,5 milliard d'euros de recettes qui sont attendus, soit 10 % du budget d'investissement de nos armées. Il faut mettre fin à cette politique reposant sur des effets d'annonce.

Nous voyons bien les difficultés que rencontrent la marine, l'armée de l'air ou l'armée de terre pour atteindre leurs objectifs. Le Gouvernement indique faire des efforts, mais ceux-ci ne sont pas à la hauteur des besoins. Les États-Unis engagent des moyens bien plus importants depuis des années et nous assistons à un décrochage de l'Europe avec ce pays. Si nous n'y prenons garde, nous allons perdre nos compétences et nous retrouver avec une armée déclassée.

Je suis donc très pessimiste au sujet du budget qui nous est proposé. Par ailleurs, nous n'exerçons pas suffisamment notre rôle de contrôle parlementaire, qui a pourtant vocation à s'accroître, et, ce faisant, nous n'avons qu'un aperçu partiel de la réalité.

M. le président Guy Teissier. Je vous trouve bien sombre, mon cher collègue, et vous mets en garde à mon tour contre une tendance au déclinisme. Nous disposons, faut-il le rappeler, d'une des meilleures armées du monde, même s'il y a toujours des améliorations possibles. C'est le cas notamment de l'armée de terre, en dépit des difficultés évoquées par le rapporteur.

Certes, toutes les cessions immobilières prévues en 2009 n'ont pas été réalisées, mais elles le seront en 2010, car elles répondent à un besoin impératif. Quant au niveau des dépenses, il est bon, sachant que nous sommes en temps de paix et que nous ne pouvons ignorer les contraintes budgétaires.

Pour ce qui concerne le contrôle parlementaire, il est dans l'esprit même de la constitution de la V^e République voulue par le général de Gaulle. S'il a pu s'affaiblir avec le temps, il existe aujourd'hui une réelle volonté de le renforcer, des deux côtés de l'hémicycle. La Commission de la défense participe pleinement à ce renforcement, comme le montre ce matin la succession de rapporteurs budgétaires de la majorité et de l'opposition ou la constitution de binômes réunissant la gauche et la droite pour les missions parlementaires.

M. Jean-Pierre Soisson. Je partage l'avis de notre collègue Jean Michel. J'ai rejoint la commission de la défense pour mieux comprendre comment nos troupes étaient engagées à l'étranger et la façon dont nous modernisons nos armées : je regrette la baisse des investissements prévue pour 2010 autant que leur étalement. S'il faut naturellement tenir compte de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques, notre politique internationale suppose une défense nationale plus forte et des moyens supplémentaires, notamment pour les opérations extérieures lointaines. Notre rôle est, sans alarmisme, d'alerter l'opinion sur cette situation.

M. Michel Sordi. À l'évidence, nous n'avons pas atteint nos objectifs en matière de cessions immobilières. Mais, sur le terrain, on essaye à la fois de gagner du temps, faute de structure juridique adaptée, et de faire baisser les prix, ce qui rend l'exercice d'autant plus difficile.

M. Philippe Nauche. L'objectif affiché de recettes pour les cessions immobilières ne sera sans doute jamais réalisé. Une partie de ces difficultés n'est en fait qu'un report de recettes, il est vrai, mais, globalement, je pense qu'elles seront moindres que ce que l'on attendait, ne serait-ce qu'en raison des cessions d'emprises à l'euro symbolique qui n'étaient pas prévues initialement.

Sur les 970 millions d'euros de recettes attendues pour 2009, nous en obtiendrons en fait le moitié, dont, nous a indiqué le ministère, 50 à 60 millions proviennent des cessions, 139 millions de reports de crédits, 100 millions de prélèvements sur plusieurs programmes, en particulier le programme 146, et la soulte de la SNI. Ce programme a également bénéficié de 240 millions d'euros au titre du plan de relance. Malgré ces apports – dont beaucoup ont un caractère exceptionnel, non renouvelable – il sera difficile de combler l'écart, notamment en raison de l'évolution des prix immobiliers. Je pense qu'il sera *in fine* de plusieurs centaines de millions d'euros.

*

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la Commission, celle-ci a 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 PAR LE RAPPORTEUR

• État-major des armées :

- Général d’armée Jean-Louis Georgelin, chef d’état-major des armées
- Général de corps aérien Éric Rouzaud, sous-chef d’état-major soutien
- Général de brigade Bruno Le Ray, chef de la division plans, programmation, évaluation
- Général de brigade Hervé Wattecamps
- Capitaine de corvette Guillaume Pinget, adjoint au chef de cabinet

• Secrétariat général pour l’administration :

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

• Service de santé des armées :

- Médecin général des armées Gérard Nédellec, directeur central du service de santé des armées
- Médecin général inspecteur Ronan Tymen, sous-directeur organisation, soutien et projection
- Lieutenant Colonel Olivier Bayle, adjoint au sous-directeur budget-finances

- **Service des essences des armées :**

- Ingénieur général de première classe Vincent Gauthier, directeur central du service des essences

- Ingénieur général de deuxième classe Joël Tisserant, directeur adjoint

- Ingénieur en chef de première classe Jérôme Lafitte, chef du bureau finances

- **Contrôle général des armées :**

- M. Bruno Vieillefosse, délégué pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense