



N° 2862

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824)

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. La gestion centrale et organismes extérieurs	10
C. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	10
1. Présentation de la politique immobilière du ministère de la défense	11
2. La politique du logement	11
3. Les cessions immobilières	13
4. Les dépenses d'infrastructure	15
D. LE PROJET BALARD	16
E. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, DE COMMUNICATION ET DE GESTION (SIAG) ...	18
F. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES	20
G. LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL	21
H. LA COMMUNICATION	24
I. LES RESTRUCTURATIONS	25
1. L'accompagnement social	25
2. La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement	26
3. L'accompagnement économique des restructurations	26
II. — LA LOGISTIQUE ET LE SOUTIEN INTERARMÉES AU SEIN DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »	29
A. L'EMPLOI DES FORCES	30
B. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)	31
1. Évolution des ressources de 2010 à 2011	31
2. Les ressources humaines, infrastructures et équipements	32
3. La transformation du SSA	34
4. Le SSA en OPEX	39

C. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES (SEA)	42
1. Évolution des crédits de 2010 à 2011	42
2. La politique d'achat de produits pétroliers.....	43
3. Les perspectives du SEA	45
D. LE SOUTIEN DES FORCES PAR LES BASES DE DÉFENSE	47
E. LE SOUTIEN COMPLÉMENTAIRE	51
F. LE SERVICE INTERARMÉES DE MUNITIONS (SIMU).....	52
G. LE SERVICE DU COMMISSARIAT AUX ARMÉES (SCA)	54
H. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES	56
CONCLUSION	61
TRAVAUX DE LA COMMISSION	63
EXAMEN DES CRÉDITS	63
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS	69
AUDITIONS	69
DÉPLACEMENTS	69

INTRODUCTION

Les moyens humains et techniques affectés au soutien et à la logistique interarmées sont au cœur de la réforme du ministère de la défense. Assurant des fonctions transverses et permettant la mise en commun de moyens, ces services sont appelés à évoluer, pour prendre une place toujours plus importante dans le fonctionnement quotidien du ministère comme dans la projection de ses forces.

Le présent rapport sera l'occasion d'examiner l'évolution des points qui suscitaient les inquiétudes du rapporteur l'année dernière, telles que la non-réalisation des ressources exceptionnelles, et notamment des cessions immobilières, la gestion en conduite de la mutualisation interarmées, ou encore le coût élevé du retour de la France dans les structures de commandement intégrées de l'OTAN.

Ce rapport permettra également d'examiner les principales perspectives de transformation. L'année 2011 verra en effet la généralisation des bases de défense ainsi que la création de nouvelles structures interarmées. En outre, la modernisation du ministère supposera aussi de poursuivre le chantier de la restructuration des systèmes d'information, de communication et de gestion. Parallèlement, 2011 sera l'année de sélection du projet de regroupement des emprises parisiennes du ministère à Balard. On suivra enfin avec attention les suites que le Gouvernement donnera au rapport de la Cour des comptes sur le fonctionnement des hôpitaux militaires.

Dans l'ensemble on le voit, le ministère est en pleine mutation, ce qui n'est pas sans exiger des personnels, civils comme militaires, des efforts parfois très importants. Le présent rapport est donc l'occasion de leur rendre hommage, en témoignant de la reconnaissance de notre commission pour le travail qu'ils mènent, un travail insuffisamment mis en avant.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le **17 septembre 2010**. À cette date, seules 12 réponses étaient parvenues, soit **un taux de 21 %**.*

*Au **10 octobre 2010**, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, 57 réponses étaient parvenues, soit **un taux de 98 %**.*

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

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA), le programme 212 regroupe les moyens transverses d'administration générale, ainsi que ceux dévolus à certaines actions très spécifiques, telles que la communication ou la mémoire.

A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits de chacune des actions entre 2010 à 2011.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

Action	LFI 2010	PLF 2011	Évolution en %	LFI 2010	PLF 2011	Évolution en %
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
01 Direction et pilotage	65,5	68,1	3,79 %	65,5	68,1	3,97 %
02 Fonction de contrôle	28,6	28,9	1,05 %	28,6	28,9	1,05 %
03 Gestion centrale et organismes extérieurs	398,7	427,4	7,20 %	458,7	488,5	6,50 %
04 Politique immobilière	1 252,3	2 536,2	102,52 %	961,5	1 338,8	39,24 %
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	143,4	114,6	- 20,08 %	147,4	114,6	- 22,25 %
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	363,3	397,1	9,30 %	363,3	397,1	9,30 %
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	52,9	57,6	8,88 %	53,4	56,9	6,55 %
09 Communication	41,1	40,0	- 2,68 %	41,1	40,0	- 2,68 %
10 Restructurations	673,6	713,1	5,86 %	360,3	489,3	35,80 %
Totaux	3 019,4	4 383,1	45,16 %	2 479,7	3 022,2	21,88 %

Source : documents budgétaires.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2011 apporte des ajustements marginaux à l'architecture du programme 212. Une nouvelle sous-action « gestion du personnel civil des organismes extérieurs » est créée. Le libellé de l'action est modifié en conséquence, pour devenir « gestion centrale et organismes extérieurs ».

Des nouveaux indicateurs de performance apparaissent, visant notamment à évaluer la rationalisation des systèmes informatiques ou encore la bonne gestion du parc locatif.

Un an après l’insertion d’une action dédiée à la culture et à la communication, un objectif est créé visant à « *favoriser la transmission de l’esprit de défense en développant la politique culturelle du ministère et en communiquant plus efficacement* ».

Parmi les principales évolutions budgétaires, il faut noter l’accroissement des autorisations d’engagement (AE) de l’action 4 « politique immobilière », lié essentiellement au lancement du projet de Balard, ainsi que ceux de l’action 10 « restructurations ». Ces éléments illustrent la montée en charge de la réforme du ministère.

B. DIRECTION, CONTRÔLE ET GESTION.

1. Direction et pilotage

L’action 1 du programme 212 regroupe les effectifs et moyens destinés aux cabinets ministériels (ministère de la défense et secrétariat d’État à la défense et aux anciens combattants) ainsi que ceux dévolus aux organismes qui leur sont rattachés, dont la sous-direction des bureaux des cabinets, la direction générale des systèmes d’information et de communication ou encore le bureau des officiers généraux. En outre, elle regroupe les crédits relevant du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations de défense (DSND), avec lesquels il s’agit notamment de financer des expertises.

On rappellera que depuis 2009 cette action comprend également les crédits de rémunération et de charges sociales (RCS) ainsi que du fonctionnement de la gendarmerie spécialisée en charge de la mission de contrôle gouvernemental de l’armée nucléaire.

Les deux tableaux suivants présentent l’évolution des crédits dévolus à cette action depuis 2006.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L’ACTION 1 « DIRECTION ET PILOTAGE » DEPUIS 2006 (DATE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF)

(en millions d’euros)

	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011
Hors CAS « Pensions »	123,82	28,96	30,75	34,15	34,64	34,67
CAS Pensions	20,56	9,32	14,97	18,79	17,63	19,24

Source : ministère de la défense.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES HORS TITRE 2 DE L'ACTION 1 « DIRECTION ET PILOTAGE »

(en millions d'euros)

LFI 2006		LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		PLF 2011	
AE	CP										
11,99	11,99	13,96	13,96	13,50	13,90	14,31	14,71	14,58	14,58	14,14	14,14

Source : ministère de la défense.

En ce qui concerne le titre 2, on observera qu'à périmètre constant, la diminution des effectifs paraît moins dynamique que l'effort général demandé au ministère (une diminution d'un pour cent entre 2006 et 2011).

Pour 2011, la diminution des effectifs au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduira par une réduction de trois équivalents temps plein travaillé (ETPT), tandis que 18 ETPT seront supprimés au titre de la participation de cette action aux économies du ministère.

En dehors des ressources humaines, on constate des dépenses de 14,14 millions d'euros prévues pour 2011, en légère baisse par rapport à 2010. Il est cependant difficile d'établir des comparaisons avec 2006, compte tenu des évolutions de périmètre.

En ce qui concerne les seuls cabinets ministériels, il faut noter une diminution de 5 % des crédits de fonctionnement, et une autre de 11 % des crédits alloués aux cabinets, le ministère de la défense s'efforçant de concrétiser le souhait formulé par le Premier ministre de voir diminuer ces coûts.

2. Le contrôle général des armées

Le contrôle général des armées (CGA), conformément aux dispositions des articles D.3123-1 à D.3123-20 du code de la défense, assiste le ministre de la défense pour la gestion 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 et l'efficacité des résultats au regard des objectifs fixés et du bon emploi des deniers publics.

Cet organisme a, par exemple, supervisé la définition des objectifs de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour le ministère de la défense.

Il est organisé en quatre groupes : contrôle des forces et des organismes de soutien, groupe de contrôle des services et industries d'armement, contrôle du personnel, de la réglementation et du budget, et enfin le groupe des inspections, qui rassemble l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement et l'inspection du travail dans les armées.

En 2010, l'effectif moyen réalisé du corps devrait être de 82 ETPT, dont 23 contrôleurs servant à l'extérieur (10 en dehors du ministère), par voie de

détachement ou d'affectation temporaire. Une centaine de personnels civils et une cinquantaine de militaires sont mises à la disposition du CGA.

Afin de contribuer aux efforts de productivité demandés au ministère, le recrutement du CGA a été réduit, passant de cinq postes sur concours chaque année à trois. Aucun recrutement hors concours n'a été effectué en 2010 et aucun autre n'est prévu pour 2011. Néanmoins, le rapporteur observe que le coût global du service est stable en 2011 (28, 99 millions d'euros en AE et en CP).

3. La gestion centrale et organismes extérieurs.

L'année 2011 voit la création d'une nouvelle sous-action relative aux organismes extérieurs.

La sous-action 1 traite des services centraux ministère, regroupant en particulier les crédits destinés au soutien des directions centrales, y compris le secrétariat général pour l'administration, la délégation aux affaires stratégiques (DAS), l'état-major des armées (EMA) et ceux des trois armées, ainsi que la direction générale de l'armement (DGA).

Cela inclut, pour la partie des RCS, les effectifs du service d'infrastructure de la défense (SID), du service historique de la défense (DHD), de la direction du service national (DSN), de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

On y trouve également les crédits de paiement (CP) correspondant au financement du marché d'externalisation des véhicules de gamme commerciale du ministère ainsi que la subvention pour charge de service public du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM).

Enfin, y sont rassemblés un certain nombre d'éléments disparates, tels que l'indemnité compensatrice SNCF ou encore les crédits alloués au fonds pour les restructurations de la défense (FRED) pour la part de ses engagements notifiés avant le 31 décembre 2008 (ils sont depuis notifiés sur l'action 10).

Au 1^{er} janvier 2011, les crédits et effectifs liés aux centres ministériels de gestion (CMG) y seront positionnés.

C. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Elle absorbe la moitié des crédits du programme 212. Une partie des AE votées les années précédentes sont financées par le compte d'affectation spécial (CAS) immobilier de l'État, par lequel transitent les fameuses ressources exceptionnelles.

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

Proposée par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), chargée de l'élaborer en relation avec les états-majors, en s'appuyant sur l'expertise du SID, elle vise avant tout à gérer les emprises du ministère de la défense, dans le cadre notamment de la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement des forces.

Concrètement, il s'agit de gérer au mieux les cessions d'emprises afin de limiter leur coût d'entretien, mais aussi de préparer les infrastructures nécessaires aux unités transférées.

Ces travaux s'inscrivent dans une démarche interministérielle, qu'il s'agisse des questions de revitalisation de territoires ou encore d'optimisation du parc d'immeubles de bureaux de l'État.

La présente programmation (2009-2014) doit voir la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares, la moitié étant potentiellement cessible à l'euro symbolique.

2. La politique du logement

L'aide au logement du ministère de la défense doit permettre aux personnels, notamment aux militaires qui sont par nature soumis à une forte mobilité géographique, de se loger facilement et à bon prix. Priorité est accordée, bien entendu, aux personnels en charge d'une famille.

Le parc de logement du ministère est composé pour un quart par des habitations possédées en propre et pour le reste par des logements réservés auprès de bailleurs tiers.

Là encore, la géographie de ces logements a vocation à évoluer avec la modification de la carte des implantations militaires. On parle ainsi de « manœuvre immobilière » pour désigner cet ensemble d'opérations. L'année 2011 devrait connaître un pic de cessions et de nouvelles réservations, avec la fermeture de bases, le renforcement d'autres et la généralisation des bases de défense.

La capacité du ministère à répondre à la demande n'est pas encore suffisante. Une première réponse sera constituée par l'apport de programmes financés sur les ressources du fonds de prévoyance militaire, pour lesquels les premières livraisons sont attendues à la fin de cette année, avec une montée en puissance prévue pour les années 2011 et 2012.

En ce qui concerne la gestion par des tiers, l'État est lié depuis 1972 à la société nationale immobilière (SNI), qui gère une partie importante de son parc immobilier locatif, y compris du ministère de la défense. En 2009, la SNI a versé

par anticipation une soule de 215 millions anticipant dix ans de loyers. Cet apport fait partie des recettes exceptionnelles décrites ci-après.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des crédits consacrés à la politique immobilière entre 2010 et 2011.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE POLITIQUE IMMOBILIÈRE
ENTRE 2010 ET 2011 SUR LE PROGRAMME 212**

(en millions d'euros)

		2010		2011	
		AE	CP	AE	CP
Logement familial		94,29	74,29	120,70	126,67
dont	Garanties d'occupation et autres dépenses locatives	14,29	14,29	43,00	43,00
	Investissement	80,00	60,00	77,70	83,67
Opérations d'infrastructure		1 135,86	585,96	2 330,32	929,83
dont	Restructurations	547,00	268,00	523,86	326,82
	Dissuasion	65,30	65,30	56,61	63,51
	Opérations du Grand Balard	13,24	21,72	920,87*	41,08
	Restructurations des Tour A et F, Balard	62,06	97,16	0,00	39,98
	Plan de relance de l'État	0,00	66,00	0,08	9,43
	Autres dépenses d'infrastructure	448,25	67,79	828,9	449,01
Autres dépenses		299,24	299,24	319,60	319,60
dont	Loyers budgétaires	192,41	192,41	193,14	193,14
	Autres loyers	52,05	52,05	54,28	54,28
	Entretien	54,77	54,77	72,18	72,18
Total		1 529,38	959,49	2 770,62	1 376,10

*Provision de 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre de la passation en 2011 du contrat de partenariat public-privé.

Source : ministère de la défense.

On observe la forte croissance des crédits d'infrastructure, liée notamment aux restructurations et, pour les autorisations d'engagement, au projet Balard, qui est étudié en détail plus loin.

3. Les cessions immobilières

L'ÉQUILIBRE ADOPTÉ EN PROGRAMMATION

Pour contribuer à l'équilibre financier de la loi de programmation militaire (LMP) adoptée pour les années 2009-2014, le Gouvernement a engagé un vaste programme de cessions immobilières. Celles-ci étaient permises par la réorganisation physique du ministère : fermeture de sites en provinces et, surtout, lancement du projet de construction d'un bâtiment unique regroupant les sites parisiens du ministère dans le quartier de Balard. Le projet devant être réalisé à l'appui d'un financement de type partenariat public-privé. L'ensemble de cette politique immobilière devait donc générer des ressources à court terme, tout en diminuant les dépenses à plus long terme, grâce à la rationalisation du fonctionnement.

Cette manœuvre immobilière a le mérite d'une certaine cohérence. Elle appelle néanmoins à la vigilance sur certains points particuliers que sont la réalisation des ventes escomptées, en montant et en calendrier, la bonne affectation des ressources qu'on en tire et l'avancement réel du projet de Balard.

En 2009, 158 terrains ont été l'objet d'une décision de remise à France-domaine aux fins d'aliénation ou changement d'utilisation, représentant 40 millions d'euros. S'y sont ajoutés 60 millions d'euros pour le seul fort d'Issy, dont le versement est fractionné. On le voit, en dehors du fort d'Issy, le prix moyen de cession d'une emprise a avoisiné les 250 000 euros, ce qui est relativement faible, du fait notamment des nombreuses cessions pour l'euro symbolique.

Selon les données communiquées au rapporteur, le 31 mai 2010, 42 immeubles ou fractions d'immeubles ont fait l'objet d'une décision de ce type, pour un montant représentant 17 millions d'euros.

Ces cessions alimentent le compte d'affectation spécial immobilier (CAS) de l'État au profit des programmes d'infrastructure de la défense.

En tenant compte du fractionnement des versements au titre du fort d'Issy, le CAS a enregistré environ 65 millions d'euros de retour de cessions en 2009. S'y est ajoutée la soulte de la SNI évoquée plus haut, pour 215 millions d'euros.

Pour 2010, une somme équivalente, de 65,6 millions d'euros, a d'ores et déjà été enregistrée sur le CAS pour la première partie de l'année (état au 10 août 2010). Le ministère prévoit un flux total d'environ 100 millions d'euros pour l'ensemble de cette année, éventuellement complété en cas de finalisation rapide de la vente de la caserne Lourcine à Paris.

Ce résultat est à mettre en rapport avec les 700 millions d'euros de recettes immobilières attendues par le Gouvernement en LFI pour 2010. Comme en 2009,

le ministère de la défense a construit en 2010 un projet de budget reposant sur des prévisions de recettes peu réalistes.

Concernant la première partie de la programmation, le ministère rappelle dans les documents budgétaires communiqués au rapporteur que « *la loi de programmation militaire prévoyait un montant d'environ deux milliards d'euros sur 2009-2012 au titre des recettes immobilières dont environ 400 millions d'euros sur 2011-2012* », soit 1,6 milliard pour 2009-2010.

On constate donc que moins du quart des prévisions a été réalisé, pour moitié grâce à la soulte de la SNI qui n'est qu'une anticipation de dix années de loyers, dont on a fait le choix de se priver pour les années à venir. Le ministère se réjouit cependant d'y économiser « *les montants à régler au titre des loyers intercalaires dus aux acheteurs des locaux par le ministère entre l'acte de cession et l'installation à Balard* ». Si le rapporteur partage ce soulagement, il s'interroge sur la solidité des recettes à venir.

En effet, sur la période 2011-2014, un milliard d'euros de produits de cession est désormais attendu, en sachant que, pour 2011, le montant prévisionnel est de 158 millions d'euros. Plus réaliste, ce montant traduit d'une part le retard et la complexité du projet de cession de l'îlot Saint Germain et, d'autre part, la réévaluation à la baisse des produits de cession pris globalement, en espérant que la vente de l'îlot donnera lieu à un versement unique et non pas étalé au-delà de 2014.

Outre le retard de la vente de l'îlot Saint Germain, la non réalisation de ces recettes tient à certains autres facteurs. Il faut tenir compte des coûts de dépollution des emprises (20 millions d'euros en 2009, environ 18 millions d'euros pour cette année) et la complexité particulière de cession de l'hôtel de la Marine, dont on envisage de vendre l'usufruit pour une durée encore non déterminée. Sa valeur historique et culturelle contraindra fortement l'usage des locaux que l'opérateur privé pourrait en faire. Il aurait été envisagé d'y aménager un hôtel de luxe : cette hypothèse, outre son caractère peu en phase avec son usage historique, se heurterait certainement à des contraintes lourdes pour l'aménagement. Le rapporteur estime qu'il faut se montrer réaliste et responsable, en ôtant définitivement le fruit de cette cession des montants escomptés, pour permettre une cession de ce bâtiment conforme à la valeur historique qu'y attachent les Français.

Au-delà, à supposer que le milliard de produits de cessions attendu d'ici à 2014 se réalise, ce qui n'est pas acquis, on obtiendrait un bilan final des ventes d'environ 1,4 milliard d'euros en additionnant favorablement ce milliard attendu d'ici 2014 aux flux entrés sur le CAS en 2009 (65 millions d'euros), 2010 (100 millions d'euros) ainsi qu'à la soulte SNI (215 millions d'euros). C'est donc, dans le meilleur des cas, plus du quart des recettes immobilières anticipées en programmation qui fera défaut.

Ces recettes, aléatoires, transitent par le CAS immobilier pour financer non pas le projet de construction du ministère à Balard mais bien des projets d'infrastructures intéressant la défense.

4. Les dépenses d'infrastructure

Le ministère conduit plusieurs projets d'infrastructure, financés en particulier par le CAS immobilier.

À Balard, les bureaux de l'armée de l'air, qui s'inscriront dans le futur grand ensemble, sont l'objet d'une restructuration de long cours. Celle de la tour A, visant sa mise aux normes, (désamiantage, rénovation de la façade et des installations techniques) sera achevée à l'horizon 2012 pour un coût global de 52 millions d'euros. Les tours F et G sont également l'objet d'une restructuration. Celle de la Tour F coûtera 138,5 millions d'euros, tandis que celle de la tour G sera intégrée au projet de partenariat public-privé de Balard.

À Toulon, le ministère de la défense a reconstruit l'hôpital d'instruction des armées (HIA) Sainte Anne sur l'emprise de la caserne de Grignan, tandis que les autres sites du service de santé des armées (SSA) de Toulon devaient être regroupés sur le site précédent de l'hôpital. C'est ce deuxième volet qui est en cours. Le coût global de l'opération est de 170,6 millions d'euros.

De son côté, l'adaptation des infrastructures opérationnelles se poursuit, afin d'accueillir le VBCI⁽¹⁾ (108,7 millions d'euros), le futur avion militaire A400M – dont la livraison doit débuter en 2013 – sur la base aérienne d'Orléans-Bricy pour 170,7 millions d'euros, les hélicoptères de nouvelle génération (249,4 millions d'euros), l'accueil et le soutien des sous-marins d'attaque Barracuda (156 millions d'euros), ou encore des frégates européennes multi-missions FREMM, pour 201 millions.

On le voit, l'ensemble de ces dossiers atteste de la fonction de support interarmées du programme 212. Les sommes indiquées sont les AE nécessaires à la globalité de ces projets qui se déroulent sur plusieurs années (par exemple de 2010 à 2023 en ce qui concerne les Barracuda).

Pour être complet, il faut également mentionner les programmes se clôturant en 2010. La modernisation du pôle stratégique de Paris qui doit mettre aux normes de l'OTAN les installations de commandement s'est déroulée pour un prix nettement inférieur aux prévisions (26,48 millions d'euros au lieu de 65,95 millions d'euros). En outre, la réhabilitation du bassin n° 10 à Brest a été arrêtée : les travaux avaient été engagés en 2006 et rapidement mis en sommeil, le

(1) Véhicule blindé de combat d'infanterie.

ministre de la défense ayant entériné le 17 février 2009 la décision de positionner les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) Barracuda à Toulon.

D. LE PROJET BALARD

Il compte parmi les chantiers emblématiques de la présente programmation militaire. Il s'agit de regrouper les emprises parisiennes du ministère de la défense sur un site unique, la base aérienne 117 où se trouve déjà l'état-major de l'armée de l'air. L'objectif est de rationaliser le fonctionnement du ministère en diminuant le nombre d'emprises et en confiant le soutien à des prestataires privés. Il s'agit également d'optimiser sa gouvernance en rassemblant ses principaux décideurs dans un même ensemble. En outre, le Gouvernement ajoute l'objectif de « *réussir un grand projet architectural qui marquera Paris et le ministère de la défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels* ».

L'essentiel de la construction aura lieu entre 2012 et 2014, et le site rassemblera 10 000 personnels.

Le financement du projet reposera sur un partenariat public-privé conclu sur une durée longue. Si elle reste encore à déterminer précisément, elle serait *a priori* proche de 30 ans. Ce projet inclut un certain nombre de briques de service concernant la restauration, la maintenance, l'entretien ou encore la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques. Il s'agit de prestations alloties et confiées à des prestataires pour un nombre variable d'années, selon le type de service. S'il n'est pas satisfait, le ministère pourra ne pas reconduire les contrats de service. Le projet comprend également la réalisation d'un ensemble d'immeubles de bureaux commerciaux afin de diminuer le coût d'amortissement.

DE LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER L'INTÉRÊT FINANCIER DU PROJET

Pour comprendre l'enjeu relatif au projet de Balard, il faut mentionner son intérêt financier à court terme car il libère une quinzaine d'emprises parisiennes. Celles-ci devenant cessibles, la LPM s'est construite en anticipant un gain de 713 millions d'euros.

Si l'on retient l'hypothèse d'un amortissement sur 30 ans pour un PPP évalué à 920 millions d'euros, on peut estimer que le projet représente un effort de trésorerie d'environ 150 millions d'euros par an. Il s'agit d'une somme importante, que l'on peut néanmoins comparer aux 193 millions d'euros de loyers budgétaires versés par le ministère chaque année au budget commun de l'État (pour l'ensemble de ses emprises, ce qui va au-delà des seuls bâtiments parisiens). Il s'agit des loyers reversés par les ministères propriétaires de leurs emprises immobilières, correspondant à la valeur fictive de leur location. Dans le projet Balard, le ministère sera en position de locataire d'un bâtiment assorti de services pendant 30 ans et ce n'est qu'à l'issue de cette période d'amortissement qu'il sera pleinement propriétaire de ses murs. Il s'agit donc d'une opération pour le moment financièrement équilibrée, mais qui correspondra tout de même à un décaissement pour l'État : l'argent des loyers budgétaires ne sera plus mis au pot commun mais versé aux partenaires privés. Cela explique la longue durée d'amortissement retenue pour le financer, qui, si elle est favorable au ministère de la défense, représentera un coût important pour le contribuable.

À nouveau, il convient d'être prudent, car il est difficile de prévoir un avenir aussi lointain : rien n'indique que le mécanisme des loyers budgétaires sera toujours d'actualité. Rien n'indique, *a contrario*, que le coût d'entretien des emprises actuelles demeurerait stable.

Pour la mise en œuvre du montage, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignation (CDC) afin d'assurer le respect des intérêts de l'État. Elle disposera d'une minorité de blocage dans le capital de la société de projet (évaluée à 34 %).

En ce qui concerne le déroulement du projet, à la suite des pré-esquisses, les propositions initiales des candidats ont été remises le 1^{er} février 2010. Une première série d'auditions s'est déroulée en mars et avril derniers, cumulant au total près de 50 auditions sur neuf thèmes différents avec chacun des trois candidats. Un nouveau dossier de consultation (DCE) a été remis le 12 mai dernier, puis de nouvelles propositions dites « intermédiaires » ont été remises le 1^{er} juillet. Un second cycle d'auditions a commencé en juillet, jusqu'à ce que le DES final soit remis le 12 novembre. Enfin, les propositions finales des candidats sont attendues pour janvier 2011.

Le rapporteur considère qu'il faut juger ce projet sans *a priori*, mais avec un œil attentif. Le ministère peine en effet à déterminer l'économie qui sera réalisée, tant les périmètres sont difficiles à identifier. Les effectifs théoriques

concernés par ce déménagement sont de 14 000 personnels, pour un bâtiment pouvant en accueillir 10 000. Cela suppose une déflation à marche forcée, qui ne garantit pas le maintien d'un niveau de prestation optimal.

Enfin, ce projet agit comme un accélérateur des externalisations. Celles-ci ne sont pas à bannir en tant que telles. Cependant, le ministère paraît accepter de se lier les mains pour 30 ans, alors même qu'il tient un discours général très prudent sur ce sujet, indiquant qu'avant se lancer dans un projet, il convient de prendre le temps de la réflexion et de l'analyse. À ce jour les retours d'expérience sont faibles et on peut penser que, quoiqu'il semble bien articulé, ce projet Balard n'en demeure pas moins un pari relativement risqué.

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

Ainsi que le rapporteur l'a décrit l'année dernière, les SIAG compte parmi les grands chantiers de transformation du ministère.

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 ainsi que les moyens de simulation technique et d'essais et l'informatique industrielle ; et enfin 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 mission SIAG du SGA a recensé en 2010 un total de 857 SIAG en service. Il a été proposé de supprimer 118 systèmes d'information jugés obsolètes.

L'objectif est de diminuer le nombre de SIAG en service pour atteindre une cible d'environ 400 applications au plus tard au début de l'année 2015, année où les services auront emménagé à Balard.

Le tableau ci-après décrit cet objectif.

CALENDRIER PRÉVISIONNEL RÉVISÉ DE DÉCROISSANCE DU PARC APPLICATIF

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'applications	700	585	479	418	385	288	225
Rationalisation	115	106	61	33	97	63	

Source : Secrétariat général pour l'administration.

Cela doit permettre des économies, évaluées dans le tableau suivant.

ÉCONOMIES ATTENDUES DE LA RATIONALISATION DES SIAG

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Économie titre 2	2,54	1,46	0,79	2,32	1,30
Économie hors titre 2	0,88	0,51	2,82	0,81	20,91
Total par an	3,42	1,97	3,61	3,13	22,21
Total cumule	3,42	5,39	9,00	12,13	34,34

Source : Secrétariat général pour l'administration.

En 2010, le principal chantier de rationalisation a été la mise en place de Chorus, interface de gestion qui doit se généraliser à l'ensemble des services de l'État. Parmi les premiers, le ministère de la défense a en effet été retenu pour en expérimenter la mise en œuvre. Cette interface doit permettre de mieux gérer la fonction achat et les stocks, selon des procédures communes aux différents ministères et, par voie de conséquence, aux différents services du ministère de la défense.

Sa mise en œuvre s'est révélée très difficile, mobilisant fortement les personnels du ministère de la défense. Beaucoup d'opérations ont dû être gérées à la main. Le ministère a bénéficié de l'appui d'une équipe de consultants extérieurs (jusqu'à 60 personnes). En outre, il s'est mobilisé pour la formation de 4 500 opérateurs. Enfin, un « centre de compétence Chorus » a été créé au sein de la direction des affaires financières afin d'assister les opérateurs dans leur utilisation quotidienne.

Les premiers mois de mise en place ont été difficiles, au point qu'à la fin du premier semestre, le stock de consommation d'AE n'atteignait que 60 % de ceux consommés à la même époque l'année précédente.

Le ministère ne dispose pas de données précises permettant d'estimer le coût de mise en place du système, une partie d'entre eux étant supportée par l'agence pour l'informatique financière de l'État. Il estime néanmoins la facture globale pour la seule mise en œuvre à environ 16 millions d'euros. Cela recoupe le premier coût d'adaptation des applications ministérielles dites de métier à environ 10 millions d'euros. Il s'y ajoute le coût lié au renforcement de l'assistance au démarrage, dépassant le million d'euros, le recours à des vacataires et intérimaires pour aider les équipes à traiter le stock de factures en souffrance (4,5 millions d'euros).

Surtout, il faudra mobiliser plusieurs dizaines de millions d'euros pour prendre en charge, en 2011, les coûts des pénalités de retard de paiement entraînés par la mise en place de Chorus.

Le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de créer une mission d'information sur la mise en place de cette interface au ministère de la défense, sur ses dysfonctionnements ainsi que ses surcoûts.

Ce système doit désormais poursuivre son « urbanisation », c'est-à-dire son raccordement avec les systèmes existants et devant lui être reliés. En particulier, deux groupes de travail ont été créés dans ce sens pour établir le lien avec les programmes militaires. L'un traite du « raccordement des systèmes d'information logistique (SIL) à Chorus », tandis qu'un autre est chargé du déploiement du portail de l'application SILLAGE (conçue pour les achats publics) dans les bases de défense (groupe de travail placé sous la présidence du service du commissariat aux armées). Il s'agit notamment de répondre au manque que rencontrent les groupements de soutien des BdD d'un outil informatique de qualité leur permettant d'assurer un service de qualité aux formations soutenues. Dans ce sens, l'application Chorus-formulaires offrira dès le 1^{er} janvier 2011 un formulaire « expression du besoin ».

Globalement, les crédits dévolus aux SIAG sont en baisse pour 2011. Cela s'explique par des évolutions de périmètre, en particulier par le transfert de dépenses de bureautique vers le budget de l'opérateur unique ministériel, à savoir la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), pour un montant de 30 millions d'euros (AE et CP), au profit du programme 178.

Pour 2011, on peut relever en particulier l'objectif de poursuivre la refonte des systèmes d'information en ressources humaines, civiles et militaires, en vue de les intégrer à terme dans un opérateur national de paie.

F. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Cette action se divise en trois sous-actions : action sociale, autres politiques de ressources humaines et reconversion. Depuis 2009, les crédits attachés à l'accompagnement humain des restructurations sont isolés dans une sous-action distincte « restructurations ».

L'ensemble des crédits de cette action s'élève à 397,1 millions d'euros pour 2011, en hausse par rapport à 2010 (363,3 millions d'euros), ce qui représente un peu plus d'un pour cent des ressources du ministère de la défense.

Les crédits d'action sociale (première sous-action), qui représentent près de la moitié de la dotation de l'action 7, complètent les aides de droit commun afin de compenser les obligations professionnelles spécifiques des agents du ministère de la défense, notamment en termes de mobilité. Ils concourent également au soutien des personnels affectés par des accidents de la vie.

La mise en œuvre de cette politique relève de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH MD), qui s'appuie sur un réseau de directions régionales d'action sociale et sur son partenaire, l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) avec laquelle est passé un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Pour l'année 2011, la dotation s'élève à 90,68 millions d'euros, ce qui inclut un abondement de près de 10 millions d'euros de crédits budgétaires visant à soutenir les organismes de protection sociale complémentaire des personnels militaires. Cette mesure complète une décision analogue prise en 2009 pour les personnels civils. On notera qu'un peu moins d'un million d'euros sont transférés vers le programme 178 pour permettre la prise en charge des dépenses de fonctionnement des entités du réseau social par les BDD.

La seconde sous-action, relative aux autres politiques des ressources humaines, regroupe les crédits consacrés à la formation professionnelle, des actions de promotion sociale, de maintien dans l'emploi et la politique de soutien à l'insertion des personnels handicapés. Les équilibres de 2010 sont essentiellement reconduits pour 2011, avec notamment le financement de près de 197 000 journées de formation des personnels et la formation de 600 stagiaires au sein du centre de formation de la défense.

Enfin, l'accompagnement de la politique des ressources humaines est complété par une troisième sous-action, relative à la reconversion, dotée de près de 18 millions d'euros. Il s'agit de financer les prestations délivrées par l'agence de reconversion de la défense ainsi que diverses dépenses en soutien de cette activité, telles que l'achat de documentations.

La politique de reconversion des militaires est essentielle. Elle leur permet de retourner au marché de l'emploi civil, notamment dans la période actuelle de morosité du marché de l'emploi. Cela conditionne, en partie, la réussite de la manœuvre ressources humaines mais aussi, par la qualité régulière des résultats qu'elle doit atteindre, la motivation des candidats pour une carrière militaire.

G. LA PROMOTION ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL

Pour 2011, l'enveloppe consacrée à cette action s'élève à 57,6 millions d'euros en AE, soit une hausse de près de 10 %. Elle doit être étudiée en séparant ses deux sous-actions, qui traitent de domaines différents.

En premier lieu, la sous-action 1, qui porte sur les actions culturelles et la mise en valeur du patrimoine, vise à sensibiliser le public à la culture militaire et à l'important patrimoine du ministère de la défense. Elle est abondée à hauteur de 26 millions d'euros pour 2011. Le tableau ci-après en décrit la structure pour 2011.

STRUCTURE DES CRÉDITS DE LA SOUS-ACTION 1

(en euros)

Niveau	Description	Prévision de crédits 2011	
		AE	CP
OB	Subventions et transferts	160 000	160 000
OB	Actions culturelles	169 929	169 929
OB	Publications, diffusions	335 870	335 870
OB	Conservation du patrimoine culturel	472 212	472 212
OB	Subventions de fonctionnement	14 503 152	14 503 152
OB	Subventions d'investissement	10 370 000	10 370 000
	Total	26 011 163	26 011 163

Source : ministère de la défense.

Ces ressources sont essentiellement ventilées vers les trois musées militaires : musée de l'armée (9,3 millions d'euros), musée national de la marine (7,4 millions d'euros) et musée de l'air et de l'espace (8,2 millions d'euros).

De fait, les principales mesures pour l'année 2011 portent essentiellement sur la rénovation des espaces nécessaires à la préservation des collections du musée de l'air et de l'espace du Bourget et la poursuite du programme de modernisation du musée de l'armée aux Invalides.

Des actions ponctuelles sont également menées, telle l'exposition organisée par le musée national de la marine relative à l'évolution des techniques de débarquement, depuis celui de Provence à l'opération Baliste au Liban en juillet 2006.

Enfin, on peut relever l'allocation de crédits au développement des sites électroniques « Chemins de mémoire » et « Mémoire des hommes », ainsi que l'enrichissement et la modernisation des bibliothèques du ministère.

La politique générale du ministère est d'encourager l'autofinancement de ses musées, à l'appui de la billetterie, de la location d'espaces ou de l'intéressement à la vente de produits dérivés.

En ce qui concerne plus précisément la billetterie, il faut ici évoquer la question de la prise en charge des entrées pour les jeunes de moins de 26 ans. Le Gouvernement a en effet décidé de leur accorder la gratuité d'accès aux trois musées placés sous la tutelle du ministère. Cette mesure donne lieu à une compensation au profit de ces musées, financée sur les fonds du ministère de la défense, au titre des subventions pour charge de service public du programme 212.

Le rapporteur note que la compensation versée par l'État au ministère de la défense est fondée sur la fréquentation de l'année 2008. Elle représente 1,1 million d'euros seulement, à répartir entre les trois musées. Or, un musée

comme celui de l'armée a connu un doublement de sa fréquentation depuis cette date, sans que le montant de la subvention ait été réévalué.

Il est de la responsabilité des autorités d'assumer pleinement leurs choix politiques et donc de compenser entièrement la gratuité accordée au moins de 26 ans. Un ajustement devrait intervenir chaque année pour évaluer cette compensation à l'aune de la fréquentation réelle. Cela serait en cohérence avec l'encouragement adressé aux musées d'accroître leur autofinancement, notamment grâce à la billetterie et les pousserait à s'intéresser davantage encore à ces publics.

LE MUSÉE DE L'ARMÉE AUX INVALIDES

Établissement public créé en 1905, le musée s'insère dans le vaste ensemble des Invalides, dont il occupe un tiers de la surface, au côté de l'institution nationale des Invalides et d'un nombre important d'autres organismes. Il s'agit d'un des premiers musées militaires au monde, par les collections, qui s'étendent sur huit siècles d'histoire, ainsi que par la fréquentation.

Lors de la visite du rapporteur en mai de cette année, il employait 170 personnels (dont 28 militaires) en propre, 70 personnels extérieurs – l'externalisation couvrant l'entretien, la restauration, la librairie, la commercialisation des photographies, ou encore la surveillance humaine et électronique - ainsi que 20 vacataires. Son budget est de 27,5 millions d'euros.

Depuis 2003, un cycle de travaux dit ATHENA ⁽¹⁾ a permis un réaménagement en profondeur. L'ensemble des cinq tranches a coûté plus de 78 millions d'euros, financés en partie par une subvention de l'État, par des dons privés et par le budget de fonctionnement du musée.

Sur le plan budgétaire, le musée a quitté le programme 146 « Équipement des forces », et est désormais inscrit au sein du programme 212, au sein de l'action 8. Il en a résulté la perte de certaines marges de manœuvre budgétaires : il ne bénéficie plus aussi facilement de reliquats de crédits non consommés. Par exemple, le musée a peiné à assurer le financement de la commémoration du 18 juin, que le Président de la République a voulue particulièrement riche, le coût initialement inscrit de 80 000 euros devant être triplé. Le coût de fonctionnement du musée a doublé depuis 2003, à la suite des travaux ATHENA, pour atteindre 21,5 millions d'euros. Cela s'explique par l'augmentation de 50 % de la superficie et par l'effort d'amortissement important consenti au titre des grands travaux (7 millions d'euros). Sa fréquentation est en hausse : 810 000 visiteurs en 2003, 1 280 000 en 2009, hausse permise notamment par une forte hausse du nombre de visiteurs français (420 000 en 2009, contre 100 000 en 2003). Ce résultat positif a notamment été permis par la gratuité accordée aux moins de 26 ans.

(1) Armes, technique, histoire, Emblématique, Nation, Armée.

Sur les perspectives du musée, on notera, d'une part, la volonté d'allouer davantage de ressources à l'enrichissement des collections et, d'autre part, la nécessité de poursuivre l'effort d'accessibilité du musée en améliorant la circulation dans l'enceinte des Invalides, les personnes en fauteuil roulant devant parfois traverser des zones revêtues de gravier. Bien que finalisé, le plan de la DMPA ne sera pas mis en œuvre avant 2012.

Hormis les aménagements spécifiques du dôme, seuls 150 000 euros seraient nécessaires pour rendre les Invalides accessibles aux visiteurs à mobilité réduite, conformément aux normes de conservation du patrimoine. Le rapporteur estime qu'il s'agit d'un effort somme toute modéré pour un impact fort et insiste pour sa mise en œuvre rapide.

La seconde sous-action porte sur la gestion et la communication des archives historiques de la défense. Elle recouvre les dépenses du service historique de la défense (DHD), qui a pour mission la collecte, l'étude, la conservation, la communication au public ainsi que la valorisation des archives historiques et définitives du ministère, ainsi que la sauvegarde et l'enrichissement de la symbolique militaire.

L'année 2011 verra la poursuite des chantiers ouverts depuis 2008, avec la modernisation du service, y compris de ses capacités de stockage ainsi que le transfert vers les bases de défense du soutien courant des antennes régionales du SHD. On notera que des lignes budgétaires sont prévues pour poursuivre le travail de « déchampionnage, dératisation et dépoussiérage des magasins d'archive », ce qui laisse entendre un besoin important de remise en état des infrastructures.

H. LA COMMUNICATION

Les crédits alloués à cette action sont, dans l'ensemble, en diminution, passant de 41,1 millions d'euros (AE et CP) à 40 millions d'euros.

Il s'agit de couvrir les besoins de fonctionnement et d'équipement courants de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD).

La DICoD peut s'appuyer sur l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), établissement public administratif assurant des reportages de présentation grand public des activités du ministère, réalisant des supports de communication pour le ministère, conservant et valorisant les images d'archive du ministère. Il perçoit deux millions d'euros au titre du fonctionnement et 18 millions au titre des dépenses de personnel.

Les crédits de la DICoD financent également les autres éléments concourant à la communication du ministère : revues de défense, relations publiques, etc.

Pour 2011, la DICOd est appelée à restreindre ses dépenses de fonctionnement, dont le rapporteur observe qu'elles étaient déjà fort contraintes, à hauteur de 1,12 million d'euros. Elles le sont également, en partie, du fait du recours à des prestataires extérieurs de communication, dont rien ne garantit qu'ils facturent systématiquement leurs prestations au coût marginal de production.

I. LES RESTRUCTURATIONS

L'action 10 du programme 212 regroupe des crédits concourant à la mise en œuvre de la réorganisation des armées, en particulier au titre de la déflation des effectifs et de l'évolution de la carte des implantations militaires. Il s'agit notamment d'accompagner la mise en œuvre de la réduction de format des armées.

La montée en charge des restructurations explique l'accroissement des crédits qui lui sont alloués : de 673,6 millions d'euros en AE pour 2010 à 713,1 millions d'euros en 2011 et de 360,3 millions d'euros à 489,3 millions d'euros en crédits d'engagement.

1. L'accompagnement social

Cette sous-action regroupe les crédits de titre 2 dédiés aux mesures d'aide au départ et à la mobilité du personnel civil, ainsi que les crédits hors titre 2 complétant plus spécifiquement la politique d'accompagnement des ressources humaines. En particulier, cela inclut les indemnités de départ volontaire (IDV), les primes de restructuration, l'indemnité de conversion, l'aide à la mobilité du conjoint, l'indemnité temporaire de mobilité ainsi qu'un complément indemnitaire compensant la perte de rémunération de certains fonctionnaires qui, ayant occupé des emplois particuliers, réintègrent leur corps d'origine à la suite d'une opération de restructuration. L'ensemble de ces dispositions se veut particulièrement incitatif pour les ouvriers de l'État.

Il s'y ajoute des mesures d'action sociale (13 millions d'euros en 2011) portant sur l'aide au logement, des crédits de formation dédiés aux personnels touchés par une restructuration (2,2 millions d'euros), ainsi que des mesures de reconversion et de réorientation professionnelles (près de 7 millions d'euros). Le coût moyen d'une formation étant évalué à 5 000 euros, un impact financier de 5 millions d'euros est attendu pour 2011, 1 000 formations de militaires étant prévues.

2. La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement

Les restructurations immobilières lancées depuis 2009 dans le cadre du nouveau plan de stationnement établi par le ministère de la défense se poursuivent en 2011.

Ces restructurations se traduisent par la dissolution ou le transfert sur des sites densifiés d'unités des armées de terre, de l'air, des services de santé et des essences et de la direction générale de l'armement.

Elles se traduiront également en 2011 par des chantiers d'infrastructure d'envergure lancés notamment dans le cadre de la rationalisation de la fonction soutien (groupements de soutien des bases de défense, service du commissariat des armées) et de l'accompagnement des restructurations (agence de reconversion de la défense).

Ce poste absorbe l'essentiel des crédits de l'action 10, à savoir 523,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une légère baisse en AE par rapport à 2010 (547 millions d'euros). Ils répondent essentiellement aux besoins de financement de l'armée de terre (252,25 millions d'euros) et de l'armée de l'air (110,48 millions d'euros).

On observe une croissance des CP, qui passent de 268 millions d'euros à 326,8 millions d'euros, ce qui montre que le paiement des nouveaux chantiers s'ajoute au stock des dépenses liées à ceux lancés en 2009 et 2010.

3. L'accompagnement économique des restructurations

Il s'agit des subventions du fonds de restructuration de la défense (FRED), alloués selon les directives de la délégation aux restructurations. Elles aident les territoires affectés par la réorganisation de la carte militaire, en métropole comme outre-mer.

Pour la période 2009-2015, une enveloppe de 320 millions d'euros, dont 20 millions d'euros pour l'outre-mer, y est consacrée. Elles seront prises en charge pour deux tiers par le FRED, et pour le tiers restant par le fond national d'aménagement du territoire.

En métropole, 225 millions d'euros ont été prévus pour financer les contrats de redynamisation de site de défense. Cela concerne les zones de fermeture où les bassins d'emploi étaient déjà en difficulté. S'y ajoutent 75 millions d'euros au titre des plans locaux de redynamisation pour les communes touchées par un nombre significatif de départs mais dont le bassin d'emploi se porte mieux.

Pour 2011, ce sont 65 millions d'euros d'AE et 38 millions d'euros de CP qui sont inscrits à cet effet.

L'ensemble des crédits de cette action montrent, pour le seul programme 212, que la mise en œuvre de réforme coûte d'abord des sommes très importantes, et qu'il n'est pas raisonnable de tabler sur des gains à court terme.

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

Les éléments présentés ici sont par nature interarmées. Sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), ils apportent un concours transversal à l'activité des forces.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits affectés à la logistique interarmées, à savoir la sous-action « emploi des forces » de l'action 1 et l'ensemble de 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 sous-actions « service interarmées des munitions » et « service du commissariat aux armées », apparues en 2010.

COMMANDEMENT ET LOGISTIQUE INTERARMÉES (PROGRAMME 178)

(en millions d'euros)

Sous-actions	LFI 2010	PLF 2011	Évolution en %	LFI 2010	LFI 2011	Évolution en %
	AE			CP		
Commandement interarmées						
01-10 Emploi des forces (libellé et périmètre modifiés)	532,1 ⁽¹⁾	704,2	32,34 %	533,3 ⁽¹⁾	701,5	31,54 %
Logistique et soutien interarmées						
05 Logistique et soutien interarmées	1 972,4	2 823,5	43,15 %	1 645,6	2 556,5	55,35 %
05-80 Fonction santé	1 004,6	992,0	- 1,25 %	908,3	895,6	- 1,40 %
05-81 Fonction pétrolière	153,5	157,8	2,80 %	153,5	157,8	2,80 %
05-82 Soutien des forces par les bases de défense	374,8	972,4	159,45 %	379,3	517,8	36,51 %
05-83 Soutiens complémentaires	406,7	244,0	- 40,00 %	171,8	74	- 56,93 %
05-84 Service interarmées des munitions	4,3	100,4	2 234,88 %	4,3	100,4	2 234,88 %
05-85 Service du commissariat aux armées	28,5	356,2	1 149,82 %	28,5	356,2	1 149,82 %
Total des moyens interarmées (01 + 5)	2 504,5	3 527,7	40,85 %	2 178,9	3 258,0	49,52 %

(1) Cette nouvelle sous-action fusionne les sous-actions 10 et 13 du PLF 2010. L'addition de ces deux sous-actions est donnée à titre indicatif.

Source : documents budgétaires.

A. L'EMPLOI DES FORCES

Cette sous-action regroupe les anciennes sous-actions 10 « définition du cadre d'emploi » et 13 « commandement interarmées » dans le PLF 2010. Cela couvre l'élaboration des concepts d'emploi, la mise en œuvre des moyens nécessaires à la conduite des opérations ainsi que la participation du ministère aux états-majors multinationaux.

Elle rassemblera 1 919 ETPT en 2011, soit une augmentation de 253 ETPT par rapport à 2010. Cela s'explique notamment par la montée en puissance de la France dans les états-majors de l'OTAN (233 ETPT, en provenance des trois armées).

Sa dotation, d'un peu plus de 700 millions d'euros en AE comme en CP, est en augmentation importante par rapport à 2010, si l'on additionne les crédits des deux sous-actions qu'elle a fusionnées (532,1 millions d'euros d'AE en LFI pour 2010). Elle finance des éléments très variés.

On peut notamment relever les crédits dits d'activité et de fonctionnement des armées. Ces crédits représentent essentiellement la contribution de la France aux budgets de l'OTAN (près de 78 millions d'euros inscrits pour 2011, contre 91 millions d'euros en 2010). Cela couvre également la contribution de la France au centre satellitaire de l'Union européenne de Torrejon (3,5 millions d'euros pour 2011 contre environ 2 millions d'euros en 2010).

Il s'y ajoute les crédits dévolus aux équipements d'accompagnement. On notera en particulier une contribution de 58,3 millions d'euros cette année (contre 68,3 millions d'euros en 2010), qui représente les versements français aux « paquets de capacités » de l'Alliance dans le cadre du « programme d'investissement au service de la sécurité » (NSIP). Ce programme inclut notamment les systèmes de défense antimissile de théâtre, certainement appelés à croître selon les décisions qui seront prises lors du prochain sommet de l'organisation. Le programme NSIP connaissant une dérive financière, les États membres ont accepté d'augmenter leurs contributions de financements additionnels pour résorber le déficit (34 millions d'euros supplémentaires pour la France).

On relève également des contributions aux infrastructures communes (environ 10 millions d'euros pour 2011), ainsi que trois millions d'euros pour la rénovation d'oléoducs.

Comme le rapporteur l'avait indiqué l'année dernière, le surcoût lié au retour dans les structures de commandement intégré de l'OTAN est important : la France doit participer davantage aux programmes communs et envoyer des équipes dans les structures en question.

Selon les données qui lui ont été communiquées, la pleine participation de la France met fin au régime dérogatoire appliqué jusqu'alors en matière

budgétaire. La France participe donc plus aux budgets communs, y compris au fonctionnement (+ 8 millions d'euros), et à l'investissement (dans les programmes décrits précédemment). Sur le plan des RCS (titre 2), la mise en place de personnels français supplémentaires dans les structures de commandement est évaluée à près de 25,7 millions d'euros en 2010, à 44,3 millions d'euros en 2011, 54 millions d'euros en 2012 et à environ 56 millions d'euros par an en régime établi, à compter de 2013, lorsque tout le personnel français aura été inséré. Par ailleurs, le renforcement du dispositif indemnitaire est actuellement à l'étude afin d'améliorer l'environnement humain (scolarité des enfants, couverture santé, logement, etc.) quel que soit le lieu d'affectation et « *le coût de ces mesures reste à préciser* ».

Le rapporteur souhaite qu'une évaluation précise soit faite de cette décision, y compris en ce qui concerne ses retombées politiques et économiques.

B. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)

Le service de santé des armées demeure au cœur des opérations, faisant preuve au quotidien de son excellence. Mais sa gestion est aussi l'objet de critiques, à la suite notamment du rapport que la Cour des comptes lui a consacré cette année.

1. Évolution des ressources de 2010 à 2011

Les crédits du SSA se décomposent entre crédits budgétaires et ressources externes.

Globalement, on observe une baisse des crédits du SSA dont les AE passent de 1 004,6 millions d'euros à 992 millions d'euros. On peut relever une différence importante entre les AE et les CP à sa disposition. Elle s'explique par l'engagement de dépenses pluriannuelles liées à certains marchés publics.

Conséquence des travaux de rationalisation des emprises du SSA, ainsi que du transfert au profit de structures interarmées, les crédits budgétaires qui lui sont alloués diminuent légèrement, pour s'établir à 648,7 millions d'euros en AE au lieu de 664 millions d'euros en 2010). Hors titre 2, ils baissent de 15 %.

Il s'ajoute à ces crédits un abondement complémentaire pour permettre au SSA de faire face au volume important d'AE à honorer en début d'année.

À ces montants s'ajoutent des ressources externes. Pour 2011, celles-ci représenteraient 480,7 millions d'euros. Elles viennent de la facturation des actes, désormais effectuée selon la tarification à l'activité (T2A). Il s'y ajoute certaines dotations transitoires accompagnant la mise en place de la T2A, le paiement de missions d'intérêt général (MIGAC), en particulier dans le domaine de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation, et certains forfaits annuels,

complétant la T2A (urgences, greffes, etc.) ainsi que des produits divers, dont des ventes pharmaceutiques.

Outre diverses mesures d'équipement, les opérations nouvelles d'infrastructures prévues au PLF 2011 concernent le programme de rénovation de la quasi-totalité des HIA, ainsi qu'un chantier de mise en sécurité incendie de l'établissement de ravitaillement sanitaire de Marseille.

2. Les ressources humaines, infrastructures et équipements

Le SSA pourra employer 16 279 ETPT en 2011, dont 10 810 militaires et 5 469 civils.

Globalement, le PLF 2011 verra l'arrivée vers le SSA de 30 ETPT au titre des transferts interprogrammes. Il s'agit notamment de personnels paramédicaux chargés de la mise en œuvre des centres médicaux des BdD (+ 123 ETPT). Inversement, certains départs sont enregistrés, par exemple au profit de la DIRISI (- 52 ETPT). Parallèlement, le SSA poursuit les déflations prévues par la LPM de façon nominale (- 141 ETPT, dont 77 militaires).

L'enveloppe du titre 2 augmente, sous les effets de périmètre et des mesures générales de revalorisation des traitements. Le SSA réduit donc ses effectifs sans que cela ne dégage réellement de ressources dans le titre 2. Au-delà des variations de périmètre, on peut rappeler que les dépenses de titre 2 s'élevaient à 366,65 millions d'euros en 2008 pour s'établir à 391,23 millions d'euros en 2010 et être attendues à 398,40 millions d'euros en 2011.

Comme l'illustre le tableau ci-après, en 2010 comme en 2011, les économies engendrées par les déflations sont largement absorbées par les mesures d'ajustement générales et plus encore par les mesures catégorielles. L'équilibre selon lequel la manœuvre de déflation des effectifs dégage des ressources pour l'équipement ne se vérifie donc pas dans le cas du SSA.

Le tableau ci-après détaille les effectifs du SSA selon leur statut entre 2003 et 2011.

EFFECTIFS DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	EB	EB	EB	EMR	EB	EMR	PEA ¹	EMR ²										
Officiers	3 415	2 997	3 713	3 126	3 713	3 141	4 093	4 067	4 271	4 130	4 181	4 133	4 183	4 129	4 180	4 139	4 169	
Sous-officiers	4 431	4 290	4 357	4 503	5 971	5 861	5 215	5 216	5 206	5 243	5 687	5 657	5 693	5 678	5 679	5 642	5 644	
Militaires du rang	240	233	240	246	240	238	296	282	303	294	291	275	290	266	687	640	769	
Volontaires	260	230	260	223	265	216	303	232	248	245	239	221	238	206	236	216	229	
Total militaires	8 346	7 750	8 570	8 098	10 189	9 456	9 907	9 797	10 028	9 912	10 398	10 286	10 404	10 279	10 782	10 637	10 811	
Total civils	5 835	5 034	5 776	5 140	5 840	5 248	6 072	5 639	5 748	5 604	5 592	5 359	5 588	5 323	5 609	5 360	5 468	
Total général SSA	14 181	12 784	14 346	13 238	16 029	14 704	15 979	15 436	15 776	15 516	15 990	15 645	15 992	15 602	16 391	15 997	16 279	

1 Jusqu'en 2005 : effectifs budgétaires (EB) ; à partir de 2006 : Plafond d'Emploi Autorisé (PEA) du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 178-64C détaillés uniquement par catégorie.

2 Effectif moyen réalisé (EMR) de chaque année consolidé au 31 décembre.

3 Effectif moyen réalisé prévisionnel (EMRP) estimé au 31 mai 2010.

Source : ministère de la défense.

Au-delà, l'effectif moyen réalisé est très proche des plafonds d'emploi autorisés, même si la situation de certaines spécialités est parfois très préoccupante. Par exemple, on relève un déficit de 32 % des effectifs en imagerie médicale.

Pour l'avenir, le SSA devra maintenir un niveau de recrutement significatif en école afin de tenir les objectifs du contrat opérationnel tout en prenant en compte, notamment, les départs vers le secteur médical civil.

3. La transformation du SSA

Le SSA a engagé un processus de transformation depuis plusieurs années, et qui doit se poursuivre en 2011.

La rationalisation des implantations du service est amorcée depuis 2008. Elle a donné lieu à plusieurs fermetures (pharmacie magasin du port de Brest et établissement central des matériels de mobilisation de Caen-Mondeville en 2009, institut de Brétigny sur Orge en 2011) et doit être poursuivie en 2011 (école du SSA de Bordeaux) et au-delà. La question est donc de savoir quelles sont les économies générées par ce mouvement.

Le tableau ci-après présente les coûts et les gains attendus sur la période 2008-2016.

**BILAN FINANCIER ESTIMATIF DE LA RESTRUCTURATION DU SSA
SUR LA PÉRIODE 2008-2016**

(en millions d'euros)

Économies		
Économies pérennes	RCS	165
	Fonctionnement	45
	Infrastructures	60
Total économies pérennes		270
Économies ponctuelles	Cessions	30
Total des économies		300
Coûts ponctuels		
	Mobilité	5
	Départ	15
	Déménagement	2
	Dépollution	9
	Infrastructure + mise à niveau réseaux	99
Total des coûts		130
Bilan financier (économies – coûts ponctuels)		170

Source : ministère de la défense.

On peut observer que les gains nets sont essentiellement permis par des économies en RCS, dont on a vu qu'elles étaient absorbées par ailleurs. Au-delà, en ce qui concerne la gestion des emprises et des infrastructures, l'économie n'est pas évidente.

DÉPLACEMENT DU RAPPORTEUR SUR LE SITE DE LA DIRECTION DES APPROVISIONNEMENTS EN PRODUITS DE SANTÉ

Le rapporteur s'est rendu sur le site de la direction des approvisionnements en produits de santé (DAPSA) à Fleury-les-Aubrais.

Il a pu y constater l'excellence des installations de la DAPSA ainsi que de ses personnels. À la suite des difficultés d'approvisionnement en matériels médicaux qu'a connues l'armée française lors de la première guerre du Golfe, il avait été décidé une réorganisation, conduisant notamment au renforcement des capacités de production autonomes de molécules non disponibles sur le marché pour des raisons économiques ou bien dont il était stratégique de maîtriser la fabrication. La SSA dispose ainsi d'une unité de production pharmaceutique remarquable, capable de répondre dans l'urgence à de grands besoins de production, et qui sait également commercialiser avec succès certaines molécules en direction du secteur civil. La DAPSA a par exemple développé le fameux Tamiflu, commandé en masse dans le cadre du plan de lutte contre la grippe A. On notera qu'elle est en lien constant avec l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, afin de répondre à toute nécessité sanitaire, en production comme en stockage.

Il a également relevé les difficultés rencontrées sur le terrain pour la mise en place du système Chorus, tout en constatant les efforts considérables consentis à tous niveaux pour réussir ce basculement. Au moment de la visite du rapporteur, en juin 2010, un stock de 1 900 factures restait encore à traiter, contraignant le SSA à recourir à des personnels intérimaires. À terme, l'installation de Chorus permettra toutefois un meilleur suivi des flux et stocks, pour une approche comptable plus solide.

Dans le cadre de sa transformation découlant de la RGPP, le SSA a notamment décidé de créer une plateforme d'achat unique.

Sur le plan physique, cette réorganisation en cours conduit à la concentration des installations sur le site de Fleury-les-Aubrais. Concrètement, il doit y être construit une plateforme logistique, dont le coût est estimé à 30 millions d'euros. Ce coût devait être initialement atténué par la vente de l'emprise de la DAPSA à Chartres, où se trouve l'actuel lieu de stockage et dont il se dit finalement qu'elle serait cédée pour l'euro symbolique. Or, il s'avère que la plateforme actuellement en place à Chartres avait été rénovée récemment, en 2002, pour une somme de 25 millions d'euros. Au final, l'ensemble de l'opération devrait donc coûter environ 55 millions d'euros au contribuable, compensés par un gain pour le moment non évalué mais qui pourrait être bien faible.

Le rapporteur s'étonne de cette opération, qui semble particulièrement coûteuse : il peut sembler dommage de fermer un site rénové il y a si peu de temps.

En ce qui concerne les infrastructures, la création d'un institut de recherche est également intervenue, le 1^{er} mars 2009 sur le site de Brétigny-sur-Orge. Il centralise l'ensemble des moyens de recherches du SSA, les autres instituts et centres de recherche en devenant des antennes.

Le tableau ci-après rappelle les principales opérations d'infrastructure inscrites en programmation.

CALENDRIER DES OPÉRATIONS LIÉES AUX RESTRUCTURATIONS

	Avant 2009	2009	2010	2011	Après 2011	Observations
PMP Brest	- Dépôt du dossier de proposition de fermeture à la Délégation aux restructurations (DAR) - Enquête de dépollution - Début du transfert des missions	- Début des travaux de dépollution - Fermeture de la PMP				
ECMM Mondeville		- Enquête de dépollution de l'ECMM - Transfert des activités maintenance à l'ECM d'Orléans - Transfert du stockage restant sur l'ERS de Vitry - Fermeture de l'ECMM	Travaux de dépollution			
ERSA Chartres				- Dépôt du dossier de fermeture - Enquête de dépollution	- Fermeture de l'ERS de Chartres - Travaux de dépollution	
ERSA Vitry	- Fiche d'expression des besoins (FEB) en vue de la construction de bâtiments pour accueillir le stockage de l'ERS de Chartres - FEB pour la construction des bâtiments financés par l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)	- Réhabilitation des bâtiments existants en vue de l'accueil du stockage de l'ECMMSSA	Début de construction bâtiment EPRUS			Le transfert de l'ERS Chartres se fera sur 2012 et 2013
ERSA Marseille					Attribution des locaux libérés par le commissariat de l'armée de terre et début de réaménagement de ces locaux en vue d'un stockage des produits de santé	
ECM Orléans	Expression des besoins pour les ateliers de maintenance et les magasins	- Début des travaux pour l'aménagement des ateliers et des magasins - Accueil de la maintenance et du stockage en provenance de Mondeville			Démarrage de la construction des nouveaux bâtiments de la plateforme logistique des matériels	

Source : ministère de la défense.

On peut aussi noter que la mise en œuvre de la tarification à l'activité (T2A) se poursuit. Elle aligne le mode de rémunération des actes pratiqués en hôpitaux sur le régime civil. Un régime transitoire accompagne sa mise en place, au même titre que dans le secteur civil. La diminution des compensations versées

aux hôpitaux à ce titre devrait se faire ressentir en 2011, la T2A semblant moins adaptée aux hôpitaux militaires qu'aux hôpitaux civils.

Cette année marquera la fermeture de l'école de santé des armées de Bordeaux, l'ensemble des enseignements de premier et second cycle étant désormais concentrés à Lyon-Bron.

LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

Au-delà, l'année 2010 a également vu la publication d'un rapport de la Cour des comptes sur le fonctionnement du SSA. La presse s'est émue d'un déficit d'exploitation « *de 280 millions d'euros* », citant la Cour pour laquelle il s'agit du « *premier déficit hospitalier de France* ». Au-delà des bruits médiatiques, il peut sembler utile d'évoquer les principaux points de ce rapport.

Si la Cour a reconnu l'utilité du SSA et l'excellence de ses personnels, elle a en effet relevé certaines faiblesses.

Tout d'abord, elle demande à l'administration d'exiger effectivement des élèves quittant les écoles du SSA sans y avoir servi qu'ils remboursent leurs frais de scolarité. Le droit le prévoit, mais cela n'est pas véritablement appliqué aujourd'hui.

Les soins dispensés aux militaires ou leurs ayants droit se faisant soigner pour des raisons non liées au service dans ces hôpitaux ne sont pas facturés. La Cour demande qu'ils le soient, à la charge de leurs caisses d'assurance maladie.

L'activité des neuf hôpitaux militaires semble aujourd'hui insuffisante pour amortir des coûts fixes qui sont particulièrement importants, le SSA entretenant un spectre extrêmement large de compétences. La Cour recommande d'augmenter l'ouverture aux patients civils. Mais celle-ci est déjà forte (autour de 90 % des patients), le SSA ayant engagé ce mouvement en grande partie pour compenser la fin de la conscription. La Cour recommande également d'accentuer les synergies avec les hôpitaux civils, en liaison avec les agences régionales de santé, ce qui pourrait aboutir, *in fine*, à se séparer de certaines spécialités peu rentables et jugées non indispensables au soutien des opérations ou à mieux intégrer ces spécialités dans les schémas sanitaires régionaux.

Enfin, elle insiste sur l'évolution culturelle que doit intégrer le SSA, au même titre d'ailleurs que le reste de l'armée : de plus en plus insérée dans des coalitions, généralement dominées par les troupes anglo-saxonnes, il faut s'adapter à d'autres modes de fonctionnement, fussent-ils moins efficaces. Par exemple, les Anglo-Saxons privilégient la médicalisation à l'arrière, une fois le blessé évacué, tandis que les Français développent plus volontiers la médicalisation de l'avant.

Au final, le rapporteur considère qu'il s'agit d'un rapport de qualité, dont les préconisations générales semblent cohérentes. Il appelle toutefois à la prudence dans les conclusions qu'il convient d'en tirer : la médecine militaire est un domaine par définition spécifique, qui n'a pas vocation à être assimilé au secteur civil, et comparer le mode fonctionnement des uns et des autres n'est pas significatif en toute chose. Pour notre Défense comme pour la conduite des opérations, il est déterminant de disposer d'un service polyvalent, composé de militaires au cœur des opérations.

À court terme, le rapporteur soutient la nécessité d'engager une réflexion sur l'encadrement juridique des actes de premier secours dispensés en opérations par des militaires ne relevant pas du SSA.

À moyen terme, il considère qu'il faut effectivement renforcer les synergies avec le secteur civil, tout donnant la priorité absolue au caractère opérationnel du SSA : il est important de disposer de militaires capables de traiter d'un spectre large de pathologies. C'est le sens d'un service militaire de soutien des forces en opération.

Parallèlement, une modernisation du SSA est souhaitable, par exemple en développant la spécialité de psychiatrie. Le développement d'indicateurs nous rapprochant des standards de l'OTAN est certainement souhaitable, mais il faut se méfier, là encore, des conclusions hâtives : l'OTAN propose de mesurer les délais d'évacuation des blessés alors même que, comme on l'a vu, chaque nation a sa propre culture de prise en charge et de médicalisation sur les théâtres.

4. Le SSA en OPEX

La participation du SSA aux OPEX est indispensable à tout déploiement. Le service assure des missions au profit direct des forces, mais aussi de nos alliés, avec notamment, la participation à l'hôpital interalliés de Kaboul, et au profit des populations locales, dans le cadre d'actions civilo-militaires.

En 2009, 1 378 personnels ont été déployés en OPEX. Un volume comparable est attendu pour 2010 et 2011.

Les surcoûts OPEX sont imputés sur l'action 6 « surcoûts liés aux opérations extérieures » du programme 178. Cependant, le SSA avance sur son budget propre quelques dépenses relatives aux achats métiers (produits pharmaceutiques, petits matériels médicaux et médico-techniques, etc.), qui lui sont généralement remboursées par décret d'avance, les tableaux ci-après les décrivant théâtre par théâtre, pour 2009 et 2010.

SURCÔTS DES OPEX POUR 2009

(en millions d'euros)

	T2 (BOP OPEX)	BOP SSA (EX-POST)			Titre 5	Total
		Matériels et hospitalisations	Produits sanguins	Transport		
Tchad / Eufor	0,35	1,59	0,07	0,25		2,26
Liban / Daman	0,96	0,17		0,04		1,17
Tchad / Epervier	1,21					1,21
Yougoslavie / Astree	0,23					0,23
Côte d'Ivoire / Licorne	0,98	0,27	0,06	0,07		1,38
Afghanistan / Pamir	4,18	3,75	0,10	0,06		8,09
Kosovo / Trident	1,56	0,25	0,06	0,07		1,94
Afghanistan / Heracles	0,35					0,35
Autres	0,39	0,55		0,04		0,98
Total	10,21	6,58	0,29	0,53		17,61

Source : *ministère de la défense.*

SURCOÛTS DES OPEX PREVISIONNELS POU 2010

(en millions d'euros)

	T2 (BOP OPEX)	BOP SSA (EX-POST)			Titre 5	Total
		Matériels et hospitalisations	Produits sanguins	Transport		
Liban	0,92	0,17				1,13
Tchad	1,37			0,04		1,37
Yougoslavie	0,22					0,22
Côte d'Ivoire	0,90	1,26	0,07	0,08		2,31
Afghanistan / PAMIR	4,61	4,82	0,18	0,36		9,97
Kosovo	1,50	0,24	0,06	0,08		1,88
Afghanistan / OMLT						
Total	9,52	6,49	0,31	0,56		16,88

Source : *ministère de la défense.*

C. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES (SEA)

Le SEA assure l'approvisionnement des armées en carburant et en produits dérivés d'hydrocarbures sur tous les théâtres, en recourant à des moyens propres comme à ceux de partenaires extérieurs. Pour 2010-2011, son grand chantier est l'absorption d'une partie des moyens d'approvisionnements pétroliers de la marine.

1. Évolution des crédits de 2010 à 2011

Les crédits du SEA sont en hausse, passant de 153,5 millions d'euros à 157,8 millions d'euros en AE et en CP.

Les crédits du titre 3 restent stables (15,9 millions d'euros en AE pour 2010 contre 16,28 millions d'euros pour 2011). Le transfert entrant des crédits d'entretien des parcs hydrocarbures de la marine compense en effet celui sortant vers les BdD et la DIRISI.

En ce qui concerne le titre 5, on note une forte diminution par rapport à 2010 (21,3 millions d'AE en 2010 contre 15,71 millions d'euros pour 2011).

Les crédits d'investissement permettent surtout la livraison de matériels indispensables à l'activité opérationnelle. Ainsi, le SEA devrait commander, en 2011, 11 ensembles composés d'un tracteur blindé et d'une semi-remorque citerne haute mobilité – le véhicule pouvant recevoir une tourelle armée (livraison prévue 2012/2013) –, ainsi que l'équipement des unités du SEA dans le domaine de la numérisation du champ de bataille, comprenant 107 terminaux pour véhicules isolés (TVI) et dont la livraison est prévue en 2012.

S'agissant des livraisons attendues sur l'année 2010 on relève 22 camions-citernes avitailleurs moyenne capacité, 30 tracteurs routiers pour ensembles semi-remorques citernes renforcés de 30 m³, un tracteur routier blindé, 26 semi-remorques citernes routières à structure renforcée de 30 m³, 25 réservoirs souples de 300 m³, 30 cuvettes de rétention pour réservoirs souples de 300 m³, une cabine blindée pour camion-citerne polyvalent petite capacité haute mobilité, 50 ensembles de conteneurisation (conteneur + plateau déposable) pour la sanctuarisation des modules pétroliers d'alerte, 8 véhicules logistiques adaptés au transport et à la manutention des ensembles « conteneurs et plateau déposable », un oléoserveur pour plateforme aéroportuaire, et, enfin, deux groupes motopompes portatifs pour hydrocarbures de 10 m³/h de débit.

Le tableau ci-après retrace les prévisions de réforme des matériels d'ici à 2014.

PRÉVISIONS DE RÉFORME DES MATÉRIELS

	2011	2012	2013	2014
Camion-citerne avitailleur moyenne capacité	10	10	10	10
Camion-citerne avitailleur petite capacité	10	15		
Oléoserveur	4			
Tracteur routier	20	20	20	
Semi-remorque citerne routière	20	10		
Réservoir souple 300 m ³	8	8	8	
Réservoir souple 80 m ³	8	8	8	

Source : ministère de la défense.

Les deux programmes importants du SEA concernent respectivement, à l'horizon 2015, le remplacement du CBH 385 camion-citerne de transport routier tout chemin et à l'horizon 2014, de l'avitailleur TOE (Théâtres d'Opérations Extérieures), ces matériels étant destinés en priorité aux OPEX.

Les RCS sont quant à elles en diminution, passant d'un coût total de 116,3 millions d'euros en 2010 à une prévision de 115,5 millions d'euros. Cette évolution s'explique pour une moitié par des transferts et pour l'autre par la déflation des effectifs.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs du SEA depuis 2008.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SEA ENTRE 2008 ET 2011

		BOP			
		2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011
Plafond des emplois autorisés	Officiers	210	210	210	212
	S/Officiers	329	329	348	352
	EVSEA	885	879	905	923
	PC non ouvriers	387	410	429	421
	PC ouvriers	508	475	402	473
Effectifs moyens réalisés	Officiers	209	211	214	
	S/Officiers	332	330	342	
	EVSEA	873	906	914	
	PC non ouvriers	372	372	373	
	PC ouvriers	481	451	449	
Écarts	Officiers	- 1	+ 1	+ 4	
	S/Officiers	+ 3	+ 1	- 6	
	EVSEA	- 12	+ 27	+ 9	
	PC non ouvriers	- 15	- 38	- 56	
	PC ouvriers	- 27	- 26	+ 47	

(1) Pour 2010, les effectifs moyens réalisés reflètent la réalité de la gestion des 6 premiers mois et la prévision de flux des 6 derniers mois de l'année.

Source : ministère de la défense.

2. La politique d'achat de produits pétroliers

En 2009, les cessions de produits pétroliers ont atteint le volume de 838 000 m³, soit une diminution de 10 % par rapport à 2008 (938 000 m³). Cette évolution résulte essentiellement de l'externalisation de la distribution du fioul

domestique (54 000 m³ environ en 2008). En 2010, cette baisse est compensée par la reprise par le SEA de l'activité carburant de la marine, représentant un volume distribué d'environ 150 000 m³.

Par client, la répartition a été la suivante : armée de l'air 58,6 % (59 % en 2008), armée de terre 12,7 % (13 % en 2008), marine nationale 8,6 % (8 % en 2008), gendarmerie 5,7 % (6 % en 2008), autres clients du SEA 14,4 % (14 % en 2008). Ces chiffres témoignent d'une stabilité de la répartition des cessions par client. La diminution des consommations en 2009 par rapport à 2008 a donc été homogène par armée.

Malgré une baisse relative, les ventes pour le secteur militaire représentent la grande majorité de l'activité de SEA (638 000 m³), par rapport à celles effectuées au profit du secteur civil (200 000 m³). Les cessions militaires sont mises en œuvre avec des moyens et/ou à partir d'une installation SEA, tandis que les cessions civiles sont mises en place par les acteurs de l'industrie pétrolière privée.

L'ÉVOLUTION DU PRIX DES HYDROCARBURES

Après la brutale chute de 2008 ⁽¹⁾, les cours du brut ont retrouvé en 2009 leur niveau de 2007, soit environ 80 dollars le baril et se stabilisent à ce niveau.

Les cotations du carburéacteur, produit massivement acheté sur le marché intérieur pour le compte des armées, s'inscrivent dans une dynamique similaire de hausse avec une moyenne de 513,80 euros la tonne au premier semestre 2010 contre 405 euros en moyenne pour 2009.

La tendance haussière constatée en 2010 pourrait conduire à une révision des budgets de carburant, calculés initialement sur une hypothèse budgétaire de 60 dollars le baril, cohérente avec les niveaux de 2009.

En ce qui concerne son compte de commerce, le SEA n'envisage pas de tension forte sur la trésorerie en 2010 compte tenu de son niveau actuel, établi à 230 millions d'euros à la fin juin et en intégrant une autorisation de découvert de 125 millions d'euros.

Pour se prémunir des variations à la hausse des prix du pétrole, un mécanisme d'option d'achat à prix garanti a été instauré. Pour mémoire, l'agence France Trésor (AFT) est chargée de la mise en œuvre des instructions formulées par la direction des affaires financières (DAF) du ministère de la défense. Ce n'est donc pas le SEA qui passe ces marchés en direct. Le rapporteur avait souligné l'année dernière que ce système générait sur la durée davantage de pertes que de

(1) Au plus fort de la baisse, en décembre 2008, le pétrole brut était coté à environ 35 dollars le baril.

gains, du fait de sa rigidité. Le tableau ci-après les retrace sur la période 2005-2009.

BILANS GLOBAUX DES GESTIONS 2005-2009

(en euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Dépense de couverture (en euros)	3 027 000	6 250 500	6 909 450	4 603 050	6 900 000	27 690 000
Volume couvert (en m ³)	60 000	256 875	250 000	112 500	75 000	754 375
Reversé au compte de commerce (en euros)	0	2 083 409	5 461 600	5 674 200	0	13 219 209
Résultat	- 3 027 000	- 4 167 091	- 1 446 500	1 071 150	- 6 900 000	- 14 470 791

Source : ministère de la défense.

L'année 2010 a vu la conclusion du rapport commandé à l'inspection des finances relative à la politique de couverture des coûts pétroliers. Elle s'est ralliée aux propositions du rapporteur en préconisant d'offrir davantage de souplesse au SEA dans sa politique d'achat de produits pétroliers, notamment en lui permettant de passer des contrats à option. Il s'agit d'adapter ses contraintes réglementaires à la grande réactivité qu'exige l'approvisionnement sur le marché pétrolier.

3. Les perspectives du SEA

Bien entendu, le SEA est concerné par le plan de modernisation de la défense présenté en 2008 par le ministre de la défense. Cela se concrétise à travers le projet SEA 2014.

Depuis le 1^{er} juillet 2010, le SEA s'articule autour d'une direction centrale implantée à Malakoff et de quatre pôles de compétences installés en province (Nancy, Montereau, Chalon-sur-Saône et Marseille, où se trouve le laboratoire du SEA).

En outre, les restructurations ont conduit à la fermeture de trois dépôts en 2009, sept en 2010, quatre en 2011 (La Pallice, Marseille, Nîmes et Reims), trois en 2012 (Cambrai, Cergy et Metz) et un en 2013 (Nantes). Ces fermetures se font, à chaque fois, avec le plus grand souci de la remise en état des terrains, notamment en termes de dépollution.

Pour mémoire, le tableau ci-après rappelle les principales échéances de la restructuration pour les années 2011, 2012 et 2013.

PRINCIPALES ÉCHÉANCES DE LA RESTRUCTURATION

Année	Établissements concernés	Nature de la restructuration
2011	CRE La Pallice (17) CRE Marseille (13) DEAN ⁽¹⁾ Nîmes (30) DEA Reims (51)	fermetures
	LSEA ⁽²⁾ BPIA ⁽³⁾ DELPIA	densifications
2012	DEA Cambrai (59) CRE Gergy (71) DEA Metz (57)	fermetures
2013	CRE Nantes (44)	fermeture
	CRE Bouy (51)	densifications

(1) Dépôt essences aéronaval.

(2) Laboratoire du service des essences des armées.

(3) Base pétrolière interarmées.

Source : ministère de la défense.

L'opération d'intégration des activités pétrolières de la marine est l'autre axe majeur d'évolution du service.

POINT DE SITUATION SUR L'ACTIVITÉ MARINE DU SEA

Un protocole cadre a été signé par la marine et le SEA le 30 décembre 2009, complété par des protocoles particuliers. Au terme de ces conventions, le SEA assurera le soutien pétrolier de la marine dans un périmètre large : carburants combustibles de navigation, huiles et graisses, mais aussi certains produits antipollution. Au même titre que les autres armées, la marine conservera en propre l'exploitation des stations services terrestres.

Le SEA a repris les approvisionnements de la marine le 1^{er} janvier 2010, et aucun incident n'est venu ralentir le processus. Le 1^{er} juillet, il a pris le commandement des dépôts. On notera une difficulté : il faudra trouver un protocole d'accord pour financer la mise aux normes de ces dépôts, qui devrait mobiliser un budget important au cours des cinq prochaines années. Enfin, la période 2010-2012 doit voir la prise en compte par le laboratoire du SEA des analyses et des essais laboratoires de la marine.

Le rapporteur se félicite de ce succès, que l'on doit attribuer à la bonne coopération des différents services.

De leur côté, à périmètre égal, les ressources humaines seront diminuées de 123 personnes dans les fonctions de soutien, avec, dans le même temps, un accroissement de la part des personnels militaires.

D. LE SOUTIEN DES FORCES PAR LES BASES DE DÉFENSE

L'année 2010 sera la dernière année d'expérimentation du dispositif des bases de défense. À la suite des premières expérimentations, conduites sur 11 bases expérimentales en 2009, puis 7 supplémentaires en 2010, il a finalement été retenu un format de 51 BdD maillant le territoire métropolitain, auxquelles s'ajoutent 9 autres outre-mer. La généralisation est prévue pour le 1^{er} janvier 2011. Il s'agit d'une réduction assez forte du nombre de bases, initialement envisagé autour de 90. L'objectif est de maximiser les synergies en regroupant un maximum de personnels sous une même circonscription. Ainsi, on comptera en moyenne 4 500 personnels couverts par une BdD.

Le tableau ci-après fournit la liste actualisée des bases de défense en 2011.

LISTE DES BASES DE DÉFENSE

Zone de défense	Bases de défense 2011
ILE DE FRANCE	Paris - IDF
	Monthéry
OUEST	Évreux
	Cherbourg
	Rennes
	Coëtquidan - Vannes
	Brest – Lorient
	Le Mans – Angers – Saumur
	Orléans – Bricy
	Tours
	Bourges – Avord
	Saint-Maixent – Poitiers
SUD-OUEST	Rochefort – Cognac
	Angoulême
	Brive
	Bordeaux – Mérignac
	Cazaux
	Mont de Marsan
	Agen – Montauban
	Bayonne – Pau – Tarbes
	Toulouse – Castres
	Carcassonne
SUD	Nîmes – Laudun – Orange
	Istres – Salon de Provence
	Marseille – Aubagne
	Toulon
	Draguignan
	Solenzara
	Calvi
	St Christol
	Gap
	Grenoble – Annecy – Chambéry
SUD-EST	Valence
	Lyon – Montverdun
	La Valbonne
	Clermont-Ferrand
	Dijon
EST	Besançon
	Belfort
	Épinal – Luxeuil
	Nancy
	Colmar
	Strasbourg – Haguenau
	Phalsbourg
	Chaumont – Saint-Dizier
	Metz
	Verdun
	Châlons – Mourmelon – Mailly
	Charleville-Mézières
	NORD
Creil	
OUTRE-MER	Martinique - Guadeloupe
	Guyane
	La Réunion - Mayotte
	Nouvelle-Calédonie
	Polynésie
ÉTRANGER	Djibouti
	Émirats arabes unis
	Gabon
	Sénégal

Source : ministère de la défense.

La sous-action « soutien des forces par les bases de défense » regroupe les moyens interarmées de soutien des bases, placés sous l'autorité du commandement interarmées du soutien (COMIAS), auquel une part croissante des moyens du soutien est transférée. Son périmètre de responsabilité inclut l'administration des ressources humaines, les achats et finances, le soutien de l'homme, la maintenance technique des matériels communs, la gestion des charges locales et l'hébergement individuel des ayants droit. Au niveau central, le COMIAS pourra s'appuyer sur un état-major, le centre de planification et de conduite du soutien (CPCS), créé par arrêté du 16 février 2010. Quant au niveau intermédiaire, on notera que des états-majors de coordination seront créés à terme.

Pour 2011, les crédits alloués au COMIAS sont en forte hausse, passant de 374,8 millions d'euros d'AE en 2010 à 972,4 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement croissent de 379,3 millions d'euros à 972,4 millions d'euros. Celui traduit la montée en charge rapide du dispositif, qui entraîne des transferts massifs de crédits et d'ETPT des armées vers cette sous-action, ainsi que, disons-le, de déficits de financement. La mutualisation est ainsi l'occasion d'occulter de fortes réductions de crédits et de dotations en personnels, à l'occasion d'évolutions de périmètre budgétaire. Cela est d'autant plus inquiétant que les périodes de réforme sont généralement consommatrices de crédits. Surtout, cette tension fait peser un risque sur l'entretien des bases, le COMIAS disposant de dotations nettement insuffisantes pour assurer l'entretien nécessaire afin de préserver leur potentiel pour l'avenir.

SUR LA GOUVERNANCE DES BDD

D'une façon générale, l'installation de ces nouvelles structures, qui traduisent une évolution culturelle profonde, se déroule de façon plus ou moins rapide et satisfaisante selon les endroits et l'adhésion des personnels. Il s'agit pourtant d'un processus de long terme. Par exemple, l'harmonisation des procédures est un processus lourd, notamment du fait de la grande diversité des méthodes et des systèmes d'information, fruits de l'histoire et des cultures différentes. Il faudra ainsi attendre 2014 pour voir fonctionner le système unique de gestion des ressources humaines. D'ailleurs, plus généralement la dématérialisation constitue un enjeu de premier ordre : elle permet non seulement de rationaliser la gestion et de partager les informations mais également de diminuer la contrainte géographique entre les centres de gestion et les unités soutenues.

Le dialogue avec les chefs de corps doit se traduire par des conventions, non contraignantes sur le plan juridique. Il s'agit de « contrats de service », dont il est attendu qu'ils soient les plus légers et souples possibles. Si, en cas de difficulté grave, les instances hiérarchiques sont appelées à intervenir, cela demeure parfois un peu fragile. En outre, il est prévu que les chefs du soutien demeurent en poste pour deux ou trois années, même si, pour le moment, une certaine stabilité est évidemment recherchée. Le commandant de base est non seulement évalué par sa hiérarchie mais l'est également, sur sa prestation, par les chefs organiques des régiments dont il assure le soutien.

Une réflexion doit être menée en ce qui concerne le positionnement du commandant de base, celui-ci doit pouvoir arbitrer *in fine* sur ce qui concerne l'ensemble des activités de soutien, y compris celles ne relevant pas de son ressort direct. Il est en effet comptable de la fourniture de l'ensemble du soutien et de l'administration générale (gestion des ressources humaines, habillement, restauration, etc.) vis-à-vis des unités « opérationnelles » de sa circonscription. Et sans que ces domaines relèvent de sa compétence hiérarchique, il garantit également la prise en compte des besoins en soutiens spécialisés exprimés par les formations (infrastructure, santé, systèmes d'information, action sociale etc.) quand bien même ceux-ci relèvent de services indépendants de la chaîne des BDD.

Parallèlement, la question des externalisations de services est instruite en recherchant les pistes de gain effectif (sachant qu'il faut intégrer le surcoût de TVA) et d'amélioration de service (le domaine du transport de surface étant un exemple parmi d'autres), le tout à l'appui d'expertises extérieures, faisant des cabinets de conseil des acteurs clefs de la vie du ministère, ce qui a également un coût. Ainsi, la base aérienne de Creil expérimente actuellement une externalisation multiservice. À cet égard, le rapporteur souhaite qu'un bilan régulier des externalisations soit présenté au Parlement.

Selon le ministère, des économies ont effectivement été permises par la constitution des BDD, mais elles interviennent sur des points très précis, dont

l'extension et la généralisation sont à l'étude ⁽¹⁾. Sur le titre 2, les évaluations sont possibles : en gros, 3 000 ETPT devraient être économisés à la fin du processus, soit un gain de 10 % par rapport aux effectifs actuellement nécessaires. Mais ces mutualisations interviennent alors même que la RGPP entraîne des baisses d'effectifs. Il est donc difficile d'identifier les gains réels en titre 2, et plus encore pour les autres titres. En outre, on ne manquera pas de s'étonner que le ministère n'ait toujours pas défini d'indicateurs de performance, deux ans après le début des expérimentations, et quelques semaines avant la généralisation. Tout cela donne le sentiment d'une conduite des affaires relativement intuitive.

E. LE SOUTIEN COMPLÉMENTAIRE

La sous-action 83 « soutiens complémentaires » de l'action 5 « logistique et soutien interarmées » 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 ;

– le commissariat général aux entreprises de transport, de travaux publics et de bâtiments ;

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

Les besoins opérationnels couvrent notamment : le soutien postal et bancaire des implantations militaires françaises à l'étranger, les travaux de réhabilitation des sites de la direction des centres d'expérimentation en Polynésie, les opérations de codification OTAN des matériels militaires, le soutien aux pèlerinages militaires ou encore le logement des militaires affectés à la base française aux Émirats arabes unis.

En 2011, elle comptera un nouvel organisme, créé le 1^{er} septembre 2010, la direction de la sûreté aéronautique de l'État, mais perdra le centre national des sports de la défense (vers l'action 1, sous-action 10) et le centre de coordination du transit maritime, qui disparaît.

(1) Par exemple, en ce qui concerne le transport de surface, et notamment le pilotage : 30 ETPT ont pu être gagnés sur 320, et 70 supplémentaires devaient l'être dans un avenir proche.

Les effectifs s'élèveront à 137 ETPT, en diminution de 528 ETPT, du fait des transferts vers le service du commissariat aux armées (SCA) et les BdD. Symétriquement, les crédits de cette sous-action diminuent, de 406,7 millions d'euros en AE et 171,8 en CP pour 2010 à 244 millions d'euros de CP et 74 millions d'euros d'AE, s'expliquant principalement par des évolutions de périmètre, mais aussi par des réductions de dépenses de soutien et d'éventuelles mesures d'externalisation.

Au titre des principales mesures pour 2011, on peut relever : la notification du contrat de partenariat avec l'État pour l'exploitation du centre national des sports de la défense, la conclusion d'un engagement de long terme pour le logement des militaires aux Émirats, la fin de la montée en charge de la direction de la sécurité aéronautique de l'État et enfin la notification du marché d'externalisation des services postaux et bancaires à l'étranger. Ce dernier point soulève des difficultés : au moment où ce rapport est rédigé, aucun candidat à l'appel d'offre n'avait été en mesure de proposer un service satisfaisant.

F. LE SERVICE INTERARMÉES DE MUNITIONS (SIMU)

La création de ce service s'intègre dans le processus de rationalisation de la politique des achats du ministère de la défense et de mutualisation des fonctions de soutien. Concernant les achats, le SIMu a pour objet de gérer de façon commune aux trois armées les commandes de munitions ne relevant pas de la DGA, ni des armées seules. Prévue le 1^{er} juillet 2010, la création de ce service ne devrait pas intervenir avant le 1^{er} janvier 2011.

Il avait été envisagé d'en faire une direction centrale mais le Gouvernement a décidé de ne plus autoriser la création de ce type d'échelon, les personnels qui y travaillent percevant une rémunération bonifiée. À titre préventif, le ministère a donc choisi de préparer un autre projet de statut, ce qui explique ce retard. L'orientation envisagée est que le SIMu prendrait la forme d'un « service à compétence nationale » et que, *de facto*, il n'y aurait pas de direction centrale. Cela répondra à la préoccupation budgétaire mais pourrait poser un problème de gestion des ressources humaines, les équipes d'ores et déjà en place ayant accepté une mobilité vers une direction centrale et se trouvant finalement privées de la rémunération qu'on leur avait laissé envisager. Mais, sans attendre les décisions officielles, un état-major de montée en puissance (EMMP) SIMu a commencé son travail en attendant la création du SIMu, attendue pour le 1^{er} janvier 2011.

Rattaché directement au chef d'état-major des armées, le futur SIMu assurera l'ensemble des fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOAd) pour les trois armées et de maîtrise d'œuvre (MOE).

Il sera en charge de l'ensemble du spectre de la fonction munitions, qui était de la responsabilité de chaque armée. Les activités concernées sont l'acquisition (hors périmètre DGA), la gestion, le stockage, la maintenance, le ravitaillement des forces, la maîtrise technique (sous l'autorité technique de la

DGA), l'élimination des munitions et la préparation opérationnelle des pyrotechniciens militaires. On notera qu'en termes de crédits, les commandes transitant par la DGA représentent près de 90 % des commandes d'armement. Le SIMu intervient pour la plus grande partie des 10 % restants, en émettant des appels d'offre via l'agence de l'OTAN d'entretien et d'approvisionnement (NAMSA).

Ce service sera organisé de la manière suivante : un échelon central localisé à Versailles (98 personnes), une portion décentralisée (63 personnes) comprenant le bureau expertise (Salbris, Savigny-en-Septaine, Brest et Toulon), en liaison avec le CEAE pour les munitions embarquées, la cellule maintenance GTSM 2 (Savigny-en-Septaine), les groupes instruction-opérations (Brienne-le-Château, Miramas), ainsi que sept établissements principaux munitions (EP Mu) regroupant les vingt dépôts des trois armées.

Son budget de 100 millions d'euros finance essentiellement des RCS et l'entretien de dépôts (25 millions d'euros pour les seuls travaux d'infrastructures). Le SIMu est responsable d'unité opérationnelle pour les crédits liés au fonctionnement courant dit de « missions majeures » (outillages, moyens de test, éliminations, frais de déplacement, etc.), ceux-ci représentant, pour l'année 2011, un montant de trois millions d'euros. En revanche, il faut souligner que les crédits d'acquisition et de MCO restent en place dans les trois armées.

Les autres crédits seront mis au profit des services suivants : bases de défense (fonctionnement courant, entretien programmé infrastructure, frais de déplacement, carburants) pour 17 millions d'euros, ou encore, plus marginalement, SID (maintenance spécialisée) et DIRISI.

Ces éléments établis, il se posera, à nouveau, la question des économies réelles permises par ces dispositifs.

LES PERSPECTIVES DU SIMU

Intuitivement, la mutualisation de la fonction « munitions » peut permettre d'améliorer l'efficacité de la fonction en adoptant une organisation centrée sur la production, plus réduite et regroupée, et en simplifiant la chaîne de responsabilité et de décision. Il s'agit aussi de faciliter les évolutions futures en faisant converger plus rapidement les politiques d'acquisition, de stockage, de maintenance et d'élimination, le cadre réglementaire, la sécurité pyrotechnique et l'expertise technique.

Sur le plan des ressources humaines, le SIMu devra subir une déflation de ses effectifs de 180 ETP dans le cadre de la RGPP Projet fonction munitions.

Sur le plan budgétaire et financier, il sera autonome à compter du 1^{er} janvier 2011 et relèvera du BOP Soutien du programme 178.

Le SIMu sera désigné comme pouvoir adjudicateur unique pour l'ensemble des marchés de munitions « hors DGA » passés au profit des différentes armées.

Sans pouvoir aujourd'hui estimer les économies à moyen terme, le regroupement au sein d'une structure unique est de nature à réduire les coûts consacrés à cet échelon. De même, la mise en place du SIMu permettra d'optimiser les coûts nécessaires à la mise à hauteur des infrastructures (avec un schéma directeur commun et cohérent avec les autres priorités des armées) et ceux relatifs à l'élimination des munitions sans emploi ou déclassées techniquement.

G. LE SERVICE DU COMMISSARIAT AUX ARMÉES (SCA)

Il s'agit également d'une création récente, témoignant du progrès des structures interarmées, touchant ici aux domaines financier, logistique, juridique et informatique.

Créé par le décret n° 2009-1494 du 3 décembre 2009 selon une organisation définie par l'arrêté du 14 décembre de la même année, le SCA existe depuis le 1^{er} janvier 2010. Il gère près de 356,2 millions d'euros, dont 339,2 millions d'euros de titre 2.

Ses organismes constitutifs ont été créés depuis l'été 2009 (avec l'échelon de préfiguration de la direction centrale) et progressivement, depuis le 1^{er} janvier 2010, par projection de petites structures qui anticipent le schéma d'organisation cible et assurent la logistique d'installation.

Outre une direction d'administration centrale, les organismes constitutifs du SCA sont les suivants :

- CIAS : Centre interarmées de paiement de la solde ;
- CAMID : Centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement ;
- SLC : Service local du contentieux ;
- CAAFI : Centre d'audit administratif et financier interarmées ;
- CACIC : Centre d'analyse et de contrôle interne comptable ;
- CLIFA : Centre de liquidation des factures ;
- PFAF : Plate-forme achats finances ;
- CESGA : Centre d'expertise de soutien général des armées ;
- CESCOF : Centre d'expertise du soutien du combattant et des forces ;
- SFACT : Service facturier ;
- CIAO : Centre interarmées d'administration des opérations.

S'agissant du domaine financier, il va comporter un centre d'expertise comptable dès janvier 2011, qui mutualisera la liquidation des factures, tout en diminuant le nombre d'acteurs de l'exécution financière. Cela concrétise les objectifs de création de synergies recherchées par le ministère, avec, notamment, une réduction à terme de 40 % des effectifs affectés à la fonction finances.

Sur le plan logistique, il agira pour le compte du COMIAS à l'appui de ses deux centres experts (soutien du combattant et des forces, soutien général des armées) et de son service spécialisé de la logistique et du transport. Ce dernier service agit plus particulièrement pour le compte du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) et du centre multimodal des transports (CMT) en tant qu'opérateur spécialisé dans l'acquisition et le paiement de prestations de logistique et de transport. À l'issue d'une période de montée en puissance en 2010, tous trois seront pleinement opérationnels au 1^{er} janvier 2011.

S'agissant de la fonction réglementation et études juridiques, le SCA participe à l'élaboration de la réglementation relative à l'administration générale et au soutien des armées et des textes réglementaires intéressant l'organisation des armées et des services de soutien.

Il est en outre chargé de fournir une assistance juridique aux bases de défense. Pour cela, la direction centrale du SCA est chargée de coordonner l'action des neuf services locaux du contentieux (SLC), organismes extérieurs du

SCA, qui constituent les points de contacts initiaux des bases de défense. Elle met en œuvre dans cette fonction les directives fonctionnelles de la direction des affaires juridiques (DAJ). Les SLC, créés depuis le 1^{er} janvier 2010, conservent les missions exercées jusqu'à présent par les directions locales des commissariats au profit de la DAJ (règlement des dommages, défense du ministère de la défense devant les tribunaux administratifs et traitement des demandes de protection juridique) et ont intégré la fonction de commissaire du gouvernement devant les juridictions des pensions, exercée jusqu'alors par les directions interdépartementales des anciens combattants.

H. LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

Par définition, les opérations extérieures (OPEX) et intérieures sont interarmées. Elles sont commandées par l'état-major des armées, et notamment le CPCO, et mobilisent des moyens communs.

La diminution de format décidée par le ministre s'est traduite par une réduction du nombre de soldats déployés tous théâtres confondus, passant de 11 157 personnels en moyenne en 2009 à 10 185 en 2010.

Les effectifs affectés aux opérations d'Afghanistan ont toutefois fortement crû, de près de 20 % (de 3 810 personnels à 4 545 en moyenne). Cela contredit l'engagement du Président de la République et Gouvernement de ne pas aller au-delà des renforts supplémentaires annoncés en 2008, et qui devaient stabiliser nos effectifs aux alentours de 3 500-3 800 personnels. Les effectifs de gendarmerie déployés en OPEX sont eux aussi en hausse, du fait de leur engagement croissant en Afghanistan.

Le tableau ci-après résume ces évolutions, théâtre par théâtre entre 2009 et 2010.

PERSONNEL PROJETÉ ET SURCOÛTS

Théâtre d'opération	Effectif moyen 2009	Prévisions effectif moyen 2010
Afghanistan	3 810	4 545 ⁽¹⁾
Côte d'Ivoire	1 427	1 166
Liban	1 558	1 515
Tchad (EPERVIER)	1 155	1 013
Tchad (EUFOR/MINURCAT)	1 136	8
République centrafricaine	239	241
Kosovo	1 416	813
Bosnie	29	1
Atalante	270	430
Haïti (Séisme)	0	96
Autres	117	357
Total Défense (hors Gendarmerie)	11 157	10 185
Effectif Gendarmerie	380	442

*(1) Présence du groupe aéronaval pendant six semaines en novembre et décembre 2010 dans le cadre de l'opération Héraclès.
Source : ministère de la défense.*

Le coût des OPEX n'a pas diminué en proportion de la réduction de leur format, celui-ci demeurant stable, du fait essentiellement d'une augmentation de près de 80 millions d'euros du surcoût des opérations en Afghanistan. On peut noter, à titre d'information, que l'état-major des armées évalue à 105 000 euros par an le coût d'un soldat déployé en Afghanistan, contre 60 000 euros pour son homologue déployé en Côte d'Ivoire.

Le tableau ci-après illustre l'évolution de ce surcoût théâtre par théâtre.

SURCÔUT OPEX GLOBAL ET PAR OPÉRATION⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Théâtre	2009						2010					
	Titres 2 et 3			Titre 5	Titre 6	Total général	Titres 2 et 3			Titre 5	Titre 6	Total général
	RCS	Alim.	Fonct.				S/Total	RCS	Alim.			
Bosnie	1,3	0,1	0,9	2,3	0,1	2,4	0,0	0,0			0,0	0,0
Kosovo	46,3	0,4	25,4	72,0	3,2	81,8	27,4	30,3	0,1	0,8	59,0	59,0
Côte-d'Ivoire	45,5	4,2	22,6	72,3	0,4	72,7	39,4	29,2			72,0	72,0
Afghanistan	126,5	12,6	201,3	340,3	2,8	387,2	151,4	243,7		64,2	469,0	469,0
Tchad (EPERVIER)	38,3	8,8	64,3	111,4	0,5	111,9	33,5	57,3			97,0	97,0
EUFOR Tchad	21,8		18,8	40,6	27,4	68,0	0,3	0,0			0,3	0,3
Liban	49,2	2,9	36,6	88,8	1,5	90,3	50,1	43,2			95,8	95,8
Atalante *	5,6	0,2	13,2	19,0	2,0	21,0	14,1	17,4		5,7	37,2	37,2
Séisme Haïti 2010				0,0		0,0	3,1	1,3			5,2	5,2
Autres	15,7		9,2	24,9	0,2	35,1	19,7	10,0			31,3	31,3
Total général	350,1	29,2	392,4	771,6	8,8	870,5	339,0	432,5	0,1	70,7	866,9	866,9

(1) Pour 2010, il s'agit des prévisions au 15 septembre 2010.

RCS : Rémunérations et charges sociales.

Alim : Alimentation.

Fonct : Fonctionnement hors alimentation.

* Les surcoûts classés en titre 5 en 2009 sont intégrés dans les surcoûts de fonctionnement (titre III) en 2010.

Source : ministère de la défense.

Dans le PLF 2011, la dotation s'établit à 630 millions d'euros. Au titre 2, ce sont 310 millions d'euros qui sont provisionnés, soit 60 millions d'euros de plus que pour 2010. Cela grâce, notamment, à une dotation supplémentaire de 30 millions d'euros venue de la réserve de budgétisation interministérielle, ce qui devrait couvrir un peu plus de 90 % des besoins estimés.

Hors titre 2, la dotation correspondra à environ 60 % des besoins, si l'on se fonde sur le montant des dépenses prévisionnelles pour 2010 (528 millions d'euros).

Les dépenses liées aux OPEX non couvertes feront l'objet d'un remboursement par décret d'avance à partir de la réserve de budgétisation interministérielle.

Des mesures d'externalisation interviennent de plus en plus fréquemment. Les armées veillent à ce qu'elles n'affectent pas les opérations. On peut toutefois observer que le taux de recours aux prestataires extérieurs ne paraît pas complètement lié à la dangerosité d'un théâtre, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DU POIDS DE L'EXTERNALISATION DANS LES OPEX

(en millions d'euros)

		Surcoût global du théâtre	Part externalisée			
			Convention CAPES France	Autres prestataires	Total externalisation	% du coût du théâtre
Kosovo	2009	81,8	17,5	0,5	18,0	22 %
	Prévisions 2010	58,8	19,1		19,1	32 %
Tchad (EPERVIER)	2009	111,9	35,8	1,0	36,8	33 %
	Prévisions 2010	97,0	25,8	3,6	29,4	30 %
Afghanistan	2009	387,2		99,1	99,1	26 %
	Prévisions 2010	469,0		96,5	96,5	21 %

Source : ministère de la défense.

Ces données incluent toutefois les coûts liés au transport logistique (projection depuis la métropole vers le théâtre et acheminement terrestre vers les zones de crise). En particulier, et compte tenu des faiblesses de sa flotte logistique, l'armée recourt régulièrement à des contrats d'affrètement. Le contrat dit SALIS permet ainsi de transporter d'importantes quantités de matériels grâce aux avions Antonov 124 qui comptent parmi les plus gros porteurs sur le marché. Il s'y ajoute le coût d'acheminement par voie terrestre et maritime.

Au total, le coût de ces affrètements s'est élevé à plus de 91 millions d'euros en 2009 et l'état-major des armées anticipe un coût de 84 millions d'euros pour 2010. Pour 2011, un coût global de 94 millions d'euros est attendu, dont 45,8 millions d'euros pour la seule part aérienne.

Les opérations intérieures, de leur côté, font aussi de la France un théâtre d'opérations, mobilisant en moyenne plus de 2 000 soldats.

Ces opérations sont très variées, et leur prise en charge répond à des modalités *ad hoc*. Des procédures de suivi des surcoûts ont été mises en place pour certaines d'entre elles, à savoir VIGIPIRATE et HARPIE⁽¹⁾, avec des dotations inscrites en lois de finances initiales.

Globalement, on observe une baisse du coût des opérations intérieures, celui de l'opération VIGIPIRATE diminuant par exemple de 14 millions d'euros à 9 millions d'euros. Mais l'état des informations communiquées au rapporteur ne permet pas d'indiquer clairement comment évolue l'ensemble de ces surcoûts. Cependant, la dotation en LFI (360 000 euros pour 2011) demeure sans rapport avec ces coûts. Elle ne vise qu'à prendre en charge une partie des dépenses du titre 2.

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

CONCLUSION

Le projet de loi de finances pour 2011 est dans la continuité des deux précédents budgets. Il poursuit le processus de réforme, avec la montée en puissance des structures interarmées, la poursuite du difficile travail de rationalisation des SIAG, ou encore le lancement du projet de Balard.

On doit saluer la détermination des différents acteurs du ministère à mettre en œuvre ces changements. Chacun sait combien cette tâche est complexe. Ils le font avec d'autant plus de mérite que la LPM pour 2009-2014 reposait sur une vision fort optimiste des choses : les restructurations devaient rapidement générer des gains, faciles à identifier et donc à rediriger vers l'effort d'équipement. Le tout devait en outre s'accompagner de ressources exceptionnelles abondantes.

D'une certaine façon, ce projet de loi de finances reconnaît un manque de prudence au départ : après deux années de prévisions peu réalistes, les montants escomptés en cessions immobilières sont ramenés à des niveaux raisonnables, tandis que les crédits d'accompagnement des restructurations connaissent une croissance forte, qui illustre le fait qu'avant de générer des gains, une réforme coûte cher.

Le lancement de Balard sera certainement l'événement marquant de l'année 2011, avec la sélection du projet final. Il s'accompagnera de beaucoup d'attentes en matière de gouvernance ou de confort. Mais il traduira aussi l'adoption d'un mode de fonctionnement nouveau, où le ministère ne sera plus que locataire de ses murs pendant plusieurs décennies, et où le recours au secteur privé sera poussé au maximum.

Plus que jamais, les moyens du soutien et de la logistique interarmées seront appelés à se transformer.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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 27 octobre 2010.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Daniel Boisserie. J'aimerais revenir sur la vente des sites militaires : je suis assez surpris par les chiffres que vous annoncez : 700 millions d'euros de prévus mais 170 millions d'euros seulement réalisés. Si les prévisions sont plus raisonnables pour 2011, avec seulement 158 millions d'euros, je me demande comment nous allons faire pour réaliser un milliard de ventes d'ici 2014.

Au sujet du partenariat public privé, je tiens à souligner qu'il s'agit d'une dette reportée, ce dont tout le monde n'a pas nécessairement conscience.

Enfin, je remarque que la Cour des comptes a souligné que les hôpitaux militaires comprenaient deux fois plus de personnels administratifs que les hôpitaux civils.

M. Philippe Vitel. J'indique qu'à Toulon, l'hôpital militaire Sainte-Anne dispose du seul service de neurochirurgie du département. Il travaille intelligemment en télé-médecine avec les six autres hôpitaux civils. Son plateau technique a naturellement vocation à faire face aux besoins de nos troupes, particulièrement de celles déployées en opérations extérieures.

Pour autant, je me demande s'il est réellement nécessaire de conserver un si grand nombre d'hôpitaux militaires.

J'ai entendu dire que les états-majors ne seraient pas assez associés au projet Balard, alors que l'on construit des bâtiments stratégiques : qu'en est-il réellement ?

M. Philippe Nauche, rapporteur pour avis. Il faut reconnaître que lorsque le ministre est venu présenter le programme, il a fait preuve d'un optimisme marqué pour l'immobilier. L'essentiel reste pourtant devant nous : la cession de l'îlot Saint-Germain demeure à engager. Comme je l'ai dit, si les hypothèses du Gouvernement se réalisent, ce qui n'est pas acquis, les cessions immobilières atteindront *in fine* un maximum de 1,5 milliard d'euros, et non pas de deux milliards, comme initialement prévu.

Pour expliquer ces difficultés, il faut également souligner que nombre de ventes nécessitent une dépollution des sites dont le coût n'avait pas été évalué.

Vous avez évoqué, monsieur Vitel, une situation où l'hôpital militaire est véritablement intégré dans la région alors que, partout ailleurs, on constate des schémas différents. C'est cela qui appelle à une réflexion.

C'est le secrétariat général pour l'administration qui est à la manœuvre dans le projet Balard. On peut néanmoins supposer que l'implication des états-majors sera plus grande quand on connaîtra l'attributaire du marché.

M. Michel Grall. Le projet de Balard est, comme vous l'avez souligné, un contrat de partenariat, qui confie à un opérateur unique la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'un site. La loi exige une évaluation économique préalable au lancement de ce type de projet : en disposez-vous ?

M. Jean Michel. Vous demandiez, monsieur le rapporteur, le montant des intérêts moratoires. M. Collet-Billon, délégué général pour l'armement, nous a donné les chiffres : 35 millions d'euros pour 2010. Pour 2011, le report de charge est de 1,5 milliard.

M. Philippe Nauche, rapporteur pour avis. Mon souci est de les évaluer au-delà de la seule année 2010, pour l'ensemble du ministère.

Selon les informations dont je dispose, le projet Balard va libérer des emprises dont la cession était censée générer 713 millions d'euros de gain. Le contrat de partenariat porte quant à lui sur un montant de 920 millions, qui devraient se traduire par le versement d'environ 150 millions d'euros de loyers annuels sur 30 ans, à rapporter aux 193 millions d'euros de loyers budgétaires actuellement versés par le ministère. Je précise qu'en l'état, il ne s'agit que de loyers fictifs qui sont reversés au budget général.

M. Patrick Beaudouin. J'aimerais connaître le coût d'un militaire en Afghanistan.

M. Gilbert Le Bris. Je m'interroge sur la pertinence du regroupement d'administrateurs militaires que nous sommes en train de mettre en place avec le service du commissariat aux armées. Nous faisons là l'inverse que ce que font les entreprises, où la motivation et la compétence des équipes de soutien reposent sur leur proximité avec le milieu qu'ils soutiennent.

M. Philippe Nauche, rapporteur pour avis. Le coût d'un militaire en Côte d'Ivoire est de 60 000 euros par an. En Afghanistan, il est d'environ 100 000 euros.

Concernant les forces de soutien, je constate effectivement des réticences, par exemple du côté de la marine. Mais il ne faut pas oublier que les bases de défense présentent l'avantage de mutualiser un certain nombre de missions.

M. Jean-Claude Viollet. Le ministère de la défense a été pilote sur le déploiement de CHORUS et ne doit donc pas être pénalisé par les surcoûts liés à

sa mise en place. Je crois que nous aurions en effet intérêt à créer une mission d'information sur le sujet.

*

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable à l'adoption des crédits « Soutien et logistique interarmées ».

*

* *

La commission est ensuite passée à l'examen des amendements.

Elle a d'abord été saisie de l'amendement II-DF 1 de MM. Guy Teissier et Philippe Vitel.

M. Philippe Vitel. Il s'agit de modifier les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) pour mettre un terme définitif à la différence de traitement entre les sapeurs-pompiers professionnels civils et les marins-pompiers de Marseille. En effet, ces derniers ne bénéficient pas des dispositions de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale qui intègre l'indemnité de feu dans le calcul des pensions des sapeurs pompiers civils.

M. François Cornut-Gentile. Je suis favorable à cet amendement, mais il me semble que nous avons déjà abordé cette question l'année dernière.

M. Philippe Vitel. Cet amendement avait effectivement été adopté l'année dernière par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais ce changement ne s'est pas traduit dans les textes réglementaires.

M. Yves Fromion. Je ne conteste pas l'intérêt de cette proposition mais il me semble qu'il serait également utile de comparer le statut des marins-pompiers de Marseille avec celui des sapeurs-pompiers de Paris.

M. Philippe Vitel. Ce n'est pas l'objet de cet amendement, mais la question devra bien évidemment être étudiée.

M. Jean-Pierre Soisson. Si je comprends bien, notre vote de l'année dernière n'a abouti à rien. Tout cela donne l'impression que nous nous exprimons dans le vide.

La commission a adopté l'amendement n°II-DF1.

*

La commission a ensuite examiné l'amendement II-DF 2 de MM. François Cornut-Gentille et Jean-Claude Viollet.

M. François Cornut-Gentille. Jean-Claude Viollet et moi considérons que la France est parvenue à un seuil critique dans le domaine du transport tactique et des ravitailleurs. Cela pose le problème de l'étiollement des compétences de l'armée de l'air et menace la crédibilité de notre dissuasion.

Cet amendement propose donc d'acquérir en leasing une première capacité d'avions multirôles (MRT) de type A 330. Notre objectif est de pousser le Gouvernement à faire un choix pour engager le renouvellement de notre flotte de ravitailleurs.

Nous proposons de financer cette mesure en mobilisant 20 millions d'euros sur les crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » qui est doté de près de 22 milliards d'euros de crédits de paiement.

Je précise que le recours à ces appareils permettra de réaliser des économies de MCO, puisque celui des premiers MRT s'élèvera à 5 000 euros par heure de vol, alors que le coût du seul MCO des C-135 atteint actuellement plus de 13 000 euros.

M. Yves Vandewalle. Je soutiens ce projet mais m'interroge simplement sur sa compatibilité avec les décisions de mutualisation des moyens qui pourraient être prises avec les Britanniques.

M. François Cornut-Gentille. Les deux projets ne s'opposent pas. Si la coopération franco-britannique permettrait d'affréter des heures de vol complémentaires, les données dont nous disposons indiquent que cette option devrait être très coûteuse.

*La commission a **adopté** l'amendement II-DF 2.*

*

Puis la commission a examiné l'amendement II-DF 3 de M. Jean-Claude Viollet.

M. Jean-Claude Viollet. La rénovation des Mirage 2000D devait leur permettre d'intégrer une capacité de renseignement image mais également de renseignement électronique que possèdent aujourd'hui les Mirage F1CR avec leur pod ASTAC. Ces appareils leur permettent à la fois d'identifier les dispositifs de l'adversaire et de programmer nos systèmes de contre-mesure électronique.

La procédure de retrait accéléré du Mirage F1CR qui doit s'achever en 2014 et le report de la rénovation du Mirage 2000D renvoyée à l'après 2013 risquent de nous faire perdre, pendant cinq ans au moins, cette capacité indispensable pour entrer en premier sur un théâtre. C'est également une capacité

indispensable au travail de la direction du renseignement militaire qui doit alimenter en continu ses bases de données.

Cet amendement vise donc à engager une rénovation a minima pour éviter toute rupture capacitaire, en laissant au ministère de la défense le temps de réfléchir plus largement à l'avenir de cette flotte. Une somme de 10 millions d'euros devrait suffire à intégrer les pod de renseignement électronique ASTAC sur l'ensemble des avions.

*La commission a **adopté** l'amendement II-DF 3.*

*
* *

M. Jean-Jacques Candelier. L'examen de ce budget donne le sentiment de naviguer à vue. Je déplore qu'il sacrifie l'homme au profit de l'équipement. L'arme nucléaire occupe une bonne place et coûte entre 10 et 11 millions d'euros par jour. Je m'interroge aussi sur l'utilité de la défense anti-missiles balistiques. L'intégration au commandement militaire de l'OTAN me semble une mauvaise décision. Enfin, nous nous enlisons en Afghanistan. Pour toutes ces raisons je voterai contre ce projet de budget.

*
* *

La commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Défense » ainsi modifiés.

*
* *

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS

AUDITIONS

- M. Christian Piotre, secrétaire général pour l’administration, le 1^{er} juin 2010 ;
- M. l’Amiral Édouard Guillaud, chef d’état-major des armées, accompagné du général de brigade Bruno Le Ray, chef de la division plan, programme et évaluation de l’état-major des armées, du général de brigade Jean-Louis Vergez, adjoint au commandant interarmées du soutien, et du capitaine de frégate Guillaume Pinget, adjoint au chef de cabinet, le 5 octobre 2010 ;
- M. René Lory, directeur, adjoint au secrétaire général pour l’administration, accompagné de M. Éric Lucas, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, de M. Hugues Bied-Charreton, directeur des affaires financières et de M. Paul Serre, adjoint chargé des programmes du chef de service des synthèses et du pilotage budgétaire à la direction des affaires financières, le 5 octobre 2010 ;
- M. le général de brigade Stéphane Ovaere, chef de l’état-major de montée en puissance du service interarmées des munitions, le 5 octobre 2010 ;
- M. le général de corps aérien Éric Rouzaud, sous-chef d’état-major « soutien », le 12 octobre 2010 (à la suite d’un entretien le 28 avril 2010) ;
- Mme Françoise Saliou, conseiller maître à la Cour des comptes, accompagnée de MM. Olivier Brochet et Pascal Desrousseaux, rapporteurs, le 13 octobre 2010.

DÉPLACEMENTS

- Musée de l’armée, à Paris le 11 mai 2010
 - M. le général Robert Bresse, directeur
- Direction des approvisionnements en produits de santé, à Fleury-les-Aubrais le 8 juin 2010
 - M. le pharmacien général François Queguiner, directeur-adjoint