

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, de M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État chargé de la défense et des anciens combattants, et de M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire, sur les décisions prises dans le cadre de la modernisation de la Défense 2

Jeudi
24 juillet 2008
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 35

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Guy Teissier,
président



Audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, de M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État chargé de la défense et des anciens combattants, et de M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire, sur les décisions prises dans le cadre de la modernisation de la Défense

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Hervé Morin, ministre de la défense, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État chargé de la défense et des anciens combattants, et M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire**, sur les **décisions** prises dans le cadre de la **modernisation** de la **Défense**.

En préambule, **M. Hervé Morin, ministre de la défense**, a rappelé que le ministère de la défense a engagé depuis plusieurs mois différents processus d'évaluation et de réflexion sur la défense nationale. La revue générale des programmes a ainsi montré que, pour respecter les engagements de la précédente loi de programmation militaire (LPM), il faudrait augmenter de cinq milliards d'euros par an les dépenses d'équipements, décision impossible compte tenu de la contrainte budgétaire. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a quant à lui dégagé les grands axes stratégiques des prochaines années. Les restructurations qui vont être engagées s'appuient sur les conclusions de ces deux exercices et visent, d'une part, à adapter notre outil de défense aux nouvelles menaces et, d'autre part, à renforcer la mutualisation et à densifier les implantations qui devront être largement interarmées.

Il a ensuite présenté les principes qui président à la réorganisation des structures du ministère. Il convient en premier lieu de clarifier la gouvernance et de renforcer la cohésion, grâce à la création d'un comité exécutif autour du ministre de la défense, au renforcement du rôle du chef d'état-major des armées et à la modernisation de la délégation générale pour l'armement (DGA), le regroupement en 2013 des états-majors et de l'administration centrale à Balard devant achever cette étape.

La réforme cherche à rationaliser les soutiens et l'administration générale, ce qui passe par un effort de mutualisation, en construisant des fonctions de soutien intégrées, et par l'externalisation des fonctions qui ne relève pas du cœur de métier, tout en préservant les capacités de projection des forces. Elle vise enfin à mettre fin à la dispersion excessive du stationnement et à densifier les implantations en créant environ 90 bases de défense qui constitueront les principales formations administratives locales de la défense et l'échelon local de la chaîne interarmées des soutiens. Dès 2009, onze bases de défense expérimenteront le concept et prépareront la mise en place des autres bases. Pour piloter la mutualisation du soutien au niveau national, sera créé un service unique d'administration et de soutien des armées placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées qui prendra à sa charge les missions actuellement confiées aux commissariats.

Les modifications des implantations territoriales reposent avant tout sur une logique opérationnelle privilégiant la cohérence d'ensemble tout en veillant à préserver et à améliorer les conditions de vie des personnels et de leurs familles. Pour cela, la réforme a intégré les nouveaux choix stratégiques proposés par le Livre blanc, les implantations territoriales devant désormais tenir compte des nouvelles menaces. L'armée de terre n'a plus besoin d'autant de blindés ou de chars lourds et voit ainsi chacun de ses régiments de chars *Leclerc* diminuer d'un tiers. De même, l'artillerie doit être rationalisée avec la fermeture de trois régiments, à

Haguenau, Châlons-en-Champagne et Bitche ; la fermeture du 8^e régiment d'artillerie de Commercy apparaît quant à elle inéluctable, mais n'interviendra que lorsqu'un projet viable de revitalisation économique pourra être dégagé. Par ailleurs, trois régiments du génie seront dissous, à Illkirch, Metz et Versailles, tout comme trois régiments de transmissions, à Caen, Senlis et Laval, et cinq états-majors, à Nantes, Limoges, Nancy, Haguenau et Strasbourg. Outre la fermeture des trois régiments du train d'Arras, de Châteauroux et de La Rochelle et de l'état-major de la 2^e brigade logistique de Souges, les forces logistiques sont réorganisées avec la fusion du commandement des forces d'action terrestre et du commandement des forces logistiques qui sera implanté à Lille. Les districts de transit seront quant à eux déplacés de Marseille vers Toulon et de La Rochelle vers Lorient.

En ce qui concerne l'armée de l'air, la mise en service opérationnel du *Rafale* permet de resserrer le format de la flotte des avions de combat, passant de 350 à 234 avions en ligne. Ajoutée à la réduction de la flotte des *Mirage F1*, cette évolution conduit à la fermeture des bases aériennes de Colmar, Cambrai et Reims. Dans le même temps, un effort de rationalisation portera sur la flotte de transport, les modes d'entraînement et la formation des équipages, justifiant la fermeture de la base de Toulouse. Les structures de commandement et les capacités de détection et de contrôle seront également adaptées et nécessiteront la disparition des bases de Taverny, Nice et Metz-Frescaty.

Grâce à la modernisation de ses équipements et la polyvalence de ses frégates, la marine nationale sera moins directement concernée par les restructurations qui ne concerneront que des réorganisations internes dans les bases de Toulon et Brest. S'agissant de la patrouille maritime, le redéploiement des flottilles d'Atlantique sur Lann-Bihoué se traduira par la fermeture de la base aéronavale de Nîmes-Garons.

Les forces prépositionnées verront également leurs formats se resserrer, s'organisant autour des trois théâtres que sont les Antilles-Guyane, la zone Sud de l'océan Indien et le Pacifique. Pour autant, dans les départements et territoires d'Outre-mer, l'État n'abandonnera aucune de ses missions actuelles, les missions de service public actuellement assurées par le ministère de la défense étant progressivement transférées à d'autres ministères et notamment au ministère de l'intérieur qui, pour cela, se verra doter des équipements adéquats, en particulier des hélicoptères pour la gendarmerie.

Le ministre a ensuite détaillé les conséquences sur les unités de la rationalisation de toutes les fonctions de soutien et d'administration générale, qui se traduit notamment par une réduction importante des effectifs. À terme, 60 % des forces doivent être dédiées à l'opérationnel et non au soutien comme c'est actuellement le cas. Les services médicaux seront pour cela regroupés autour de pôles spécialisés, que ce soit à Lyon pour la formation initiale, ce qui implique la fermeture de l'école du service de santé des armées de Bordeaux, à Brétigny pour la recherche ou à Orléans, Marseille et Vitry-le-François pour le ravitaillement sanitaire. Le service des essences verra ses directions régionales supprimées et les commissariats seront progressivement intégrés dans le service interarmées de l'administration générale et des soutiens communs. Les services de maintenance et des ressources humaines seront eux aussi modernisés avec des regroupements d'écoles de formation, les écoles de Montpellier étant par exemple déplacées à Draguignan et à Coëtquidan.

Dans la mesure du possible, le regroupement doit permettre d'améliorer la cohérence des implantations autour de métiers ou de spécialités. Pour l'armée de terre, cela s'applique en

particulier à la brigade de renseignement et à la 2^e brigade blindée, toutes deux rassemblées en Alsace, à l'état-major de la brigade des transmissions, actuellement à Lunéville, qui s'installera à Douai, au plus près du commandement des forces terrestres de Lille, et aux capacités médicales, le 1^{er} régiment médical et le centre d'instruction de Metz étant déplacés à La Valbonne où ils constitueront un pôle d'envergure avec le 3^e régiment médical.

Pour l'armée de l'air, la suppression d'une base aérienne sur quatre se traduira par une densification des bases restantes, tant en termes d'effectifs que d'appareils sur chaque plate-forme aéronautique.

La délégation générale pour l'armement va mettre en œuvre une politique similaire, en concentrant ses activités dans des pôles de compétences renforcés, centrés sur l'aéronautique, les systèmes terrestres, les systèmes navals ou les systèmes électroniques.

L'ensemble de ces mouvements s'effectuera dans la logique du renforcement des bases de défense, avec le souci de se rapprocher des bassins de vie et d'emploi pour faciliter la recherche d'emploi des conjoints et la scolarisation des enfants.

Cette densification sera accentuée par les mouvements d'unités en provenance de sites qui n'ont pu être retenus comme bases, de façon à ce que le nouveau plan de stationnement des armées constitue un ensemble cohérent, correspondant aux axes stratégiques du Livre blanc et aux objectifs de réorganisation des fonctions de soutien et d'administration générale.

Ce plan, réalisé en l'espace de six à sept ans, répond avant tout à des impératifs stratégiques et opérationnels, les armées n'ayant pas vocation à faire de l'aménagement du territoire. Pour autant, de rares exceptions ont été consenties lorsque que le départ d'une unité aurait été insupportable pour une commune ou un département, comme par exemple à Charleville-Mézières ou à Luxeuil.

Laissant au secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire le soin de présenter les mesures d'accompagnement des territoires, le ministre a précisé d'emblée que les mesures d'accompagnement social comprennent des aides à la mobilité, à la reconversion et à la formation ainsi que des dispositifs d'aide au départ volontaire. Chaque année quelque 8 400 emplois seront supprimés au sein du ministère de la défense, 60 % d'entre eux étant absorbés par les flux annuels d'entrée et de sortie, 20 % étant dus au reclassement des personnels dans d'autres fonctions publiques et 20 % étant liés à des départs volontaires.

En conclusion, il a considéré que cette réforme est engagée dans un esprit de dialogue et de concertation sans équivalent, les éléments transmis par les personnels et les élus ayant permis d'établir une réforme juste et équilibrée, répondant aux impératifs opérationnels mais aussi à certaines exigences territoriales.

M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire, a indiqué qu'une enveloppe de 320 millions d'euros a été débloquée pour accompagner les territoires métropolitains touchés par la réorganisation, à laquelle s'ajoute une dotation de 20 millions d'euros pour les territoires et collectivités d'Outre-mer. Au-delà des fonds, les collectivités bénéficieront de 14 mesures spécifiques, comme par exemple l'extension des zones franches, des exonérations fiscales et sociales, du crédit d'impôt de taxe professionnelle pour soutenir les entreprises, ou de l'accès aux aides à finalité régionale lorsqu'elles ne sont

pas aujourd'hui éligibles à ces dispositifs. Par ailleurs, les collectivités touchées verront leurs dotations globales de fonctionnement soutenues pour limiter l'impact budgétaire causé par le déficit démographique lié à la fermeture des implantations militaires.

La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) assurera quant à elle un suivi fin pour éviter que les zones concernées ne voient de nouveaux services publics disparaître. Dans ces territoires, aucune fermeture de service public de l'État ne pourra avoir lieu sans l'avis conforme de préfet de région. Le Premier ministre s'est également engagé à ce que la déconcentration de 5 000 emplois centraux se fasse prioritairement à leur profit.

De même, grâce à l'amendement parlementaire voté lors de la loi de modernisation de l'économie autorisant la prise en charge de la dépollution par l'acquéreur, les collectivités territoriales auront plus facilement accès aux emprises libérées par la défense. Les conditions de cession seront adaptées au cas par cas aux projets et à la situation de la collectivité.

La renégociation des contrats de plan État-région en 2009 prendra en compte l'impact des restructurations en particulier pour le Nord-Est de la France, une mission spécifique étant confiée sur cette question au préfet Hubert Blanc. Localement, les préfets constitueront l'interlocuteur unique des collectivités et établiront, en étroite concertation avec les élus, des contrats de site afin que, dès le mois d'octobre, la DIACT puisse commencer à soutenir les initiatives locales et à utiliser ses fonds.

Le président Guy Teissier s'est félicité que le plan de restructuration comprenne des mesures d'accompagnement social des personnels civils et militaires et prévoit la possibilité, pour les personnels civils, d'intégrer une administration territoriale. Il s'est ensuite interrogé sur la future implantation du commandement des forces aériennes stratégiques (CFAS) après la fermeture de la base de Taverny en 2011.

M. Hervé Morin a répondu que le CFAS serait implanté à Lyon, sur la base aérienne 942 où sera regroupé l'ensemble des structures de commandement et de défense aériens.

M. Michel Voisin a regretté qu'aucun élément n'ait été communiqué sur l'avenir des forces prépositionnées ni en ce qui concerne les accords de défense. Il s'est ensuite interrogé sur les effets négatifs sur l'environnement de la constitution des bases de défense, qui pourront s'étendre dans un rayon de 35 kilomètres, ce qui augmentera les déplacements entre les sites et donc la consommation de carburant alors que l'État s'est engagé à réduire sa consommation d'énergie.

Après avoir souligné les difficultés des reconversions professionnelles et la nécessité d'une convention adaptée avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), il s'est étonné que le préfet intervienne avant les élus pour l'établissement des contrats de site.

Il a enfin déploré la fermeture du septième bataillon de chasseurs alpins (BCA) de Bourg-Saint-Maurice au profit du sixième BCA de Varcès, lui-même dissous il y a plus de dix ans, faisant valoir que les militaires ont besoin, pour leur entraînement, d'être à proximité des plus hauts sommets.

M. Hervé Morin a précisé que la réflexion sur les forces prépositionnées était en cours et devrait aboutir d'ici la fin de l'année. Le schéma général retenu devrait conduire au

maintien d'une double implantation d'une part en Afrique, sur la façade atlantique, vraisemblablement au Sénégal, et d'autre part sur l'océan Indien, avec la base de Djibouti. Ces positions seront complétées par la création de la base d'Abou Dhabi et la prolongation du dispositif *Épervier* au Tchad. Le maintien d'une présence française au Gabon est encore à l'étude.

Les accords de défense sont actuellement renégociés en tenant compte des trois principaux axes de travail fixés par le Président de la République : suppression de toute clause secrète, information du Parlement et disparition des dispositions portant sur des opérations de maintien de l'ordre.

En ce qui concerne le « coût énergétique » des bases de défense, il a reconnu que l'étendue de leurs implantations pourrait entraîner une consommation un peu plus importante de carburant mais a insisté sur le caractère indispensable pour la réorganisation du ministère de la mutualisation des soutiens.

Il a ensuite précisé qu'un accord-cadre précis est prévu avec le CNFPT afin de mettre en place un système de reconversion simple et efficace, un service unique dédié à ces questions devant être mis en place au sein du ministère pour accompagner l'ensemble des évolutions professionnelles.

Il a enfin expliqué que la logique de rationalisation et de densification avait également prévalu en ce qui concerne les chasseurs alpins : compte tenu de la situation géographique de Bourg-Saint-Maurice, il n'est pas possible d'y établir une base de défense. Les effectifs seront donc rassemblés à Varcès, à proximité de Grenoble, maintenant la possibilité de s'entraîner en haute montagne. L'opération de transfert devrait être amortie d'ici à cinq ans tant les capacités de reconversion sont importantes à Bourg-Saint-Maurice.

M. Hubert Falco a souligné que les préfets ne seraient pas décisionnaires en matière de contrat de site. S'il est normal que l'État s'appuie sur le préfet, qui est son représentant local, les contrats de site intégreront les besoins de chaque territoire, feront l'objet d'un travail spécifique avec les élus sur le terrain et seront *in fine* validés par le Premier ministre.

Le président Guy Teissier ayant souhaité connaître les évolutions prévues pour les unités présentes à Djibouti, **M. Hervé Morin** a précisé que les deux unités seraient maintenues même si les effectifs devraient être réduits de quelques centaines.

Après avoir affirmé qu'il n'existe pas d'opposition de principe à la réorganisation du ministère, **M. François Lamy** a regretté que la méthode retenue fasse peu de cas des parlementaires. Fournir une liste des projets de fermeture de bases ne suffit pas : pour qu'une réforme soit acceptée, elle doit être comprise et, pour cela, la cohérence globale du dispositif doit être expliquée en toute transparence, notamment en ce qui concerne les rares exceptions consenties, de façon à écarter tout soupçon d'arbitrage politique. Il est donc indispensable que les parlementaires, ou à tout le moins les deux rapporteurs de la mission d'information sur le suivi et la mise en œuvre de la réorganisation du ministère, soient en mesure de saisir précisément la logique d'ensemble. Ils doivent être à même d'évaluer et de contrôler les arbitrages rendus par le ministre à partir des propositions faites par les états majors.

Au-delà de la suppression des unités, il a ensuite plus globalement évoqué les réductions d'effectifs, qui relèvent plus de choix budgétaires que d'arbitrages stratégiques, et a souhaité pouvoir disposer du détail de leur répartition entre l'opérationnel et le soutien.

M. Hervé Morin a précisé que les postes supprimés porteraient à 75 % sur des emplois de soutien et à 25 % sur l'opérationnel.

Il est ensuite revenu sur la constitution de la carte militaire, dans laquelle il s'est personnellement impliqué. Les propositions faites par les états-majors respectaient les lignes directrices préalablement fixées, c'est-à-dire favoriser la mutualisation, la densification, les capacités opérationnelles et, dans la mesure du possible, l'amélioration des conditions de vie des personnels. Ces propositions ont été par la suite modifiées notamment pour intégrer les observations des élus locaux. Aucun critère politique n'a influencé les décisions de fermeture ; seule la capacité de la ville et du bassin d'emploi d'assumer une reconversion a pu infléchir certains choix.

M. Yves Fromion a vivement souhaité que la défense sorte de l'impasse dans laquelle elle se trouve actuellement faute d'avoir adapté ses moyens à ses ambitions depuis plusieurs années. Il a considéré que les relations instaurées entre la commission de la défense et le ministère ne sont pas dignes d'une démocratie : à l'heure de ruptures capacitaires majeures, un dialogue responsable et honnête doit pouvoir s'engager pour sortir du non-dit perpétuel.

M. Hervé Morin a approuvé cette analyse et s'est engagé à une totale transparence sur les travaux liés à l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire. L'application de la révision constitutionnelle, qui prévoit notamment la consultation du Parlement après quatre mois de projection de forces sur un théâtre d'opérations, va permettre d'améliorer les relations entre le ministère de la défense et la commission.

Le président Guy Teissier a relevé le caractère déterminant des choix à venir, l'aéromobilité étant actuellement en grande difficulté. Le financement des MRTT et l'achat des A400M ne sont toujours pas arrêtés et aucune notification de contrat n'est encore intervenue pour les hélicoptères NH90.

M. Jean-Claude Viollet a souligné l'importance de disposer de données fiables, ne serait-ce que pour limiter les effets d'annonces non fondées. Pour ce faire, les parlementaires doivent avoir accès à l'ensemble des éléments, notamment financiers, pour pouvoir vérifier que les choix retenus répondent aux besoins opérationnels sans pour autant dégrader encore l'équilibre des finances publiques.

Il a également souhaité obtenir des informations sur les efforts financiers prévus pour les territoires touchés par les restructurations ainsi que sur la mise en œuvre des réductions d'effectifs.

Rappelant l'importance de l'entraînement des troupes en montagne, ne serait-ce qu'au regard de l'engagement français en Afghanistan, il s'est interrogé sur la pertinence de la fermeture des centres d'aguerrissement de Briançon et Barcelonnette,

Enfin, après avoir souligné l'excellence du centre de médecine tropicale, il s'est inquiété du maintien des compétences dans ce domaine.

M. Hervé Morin a précisé que l'institut de médecine tropicale ne disparaît pas mais intègre le pôle de recherche créé à Brétigny.

S'agissant des centres d'aguerrissement en montagne, il a indiqué que ces entités, créées à l'origine en compensation de fermetures de régiments, sont coûteuses alors que les formations qu'elles dispensent peuvent être assurées au sein même des unités.

M. Hubert Falco a pour sa part précisé que les 300 millions d'euros dédiés en métropole aux compensations liées aux restructurations comprennent l'ensemble des nouveaux crédits budgétaires spécifiquement dédiés à l'accompagnement des sites (contrats de redynamisation et plans locaux), qu'ils relèvent du fonds de restructuration de la défense (deux tiers de l'enveloppe) ou du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, la DIACT assurant le pilotage de l'ensemble des ressources.

Mme Françoise Olivier-Coupeau a attiré l'attention des ministres sur les risques environnementaux et la complexité des processus de dépollution liée à la superposition de règles et de normes. Elle a ainsi évoqué le cas du centre d'essais de lancement de missiles (CELM), qui doit être délocalisé de Gavres à Biscarosse sans que son inscription dans un périmètre « Natura 2000 » ait été prise en compte et alors que le coût de l'opération s'élèverait à 18 millions d'euros. Il est aujourd'hui prévu que ce site soit repris par la marine nationale alors même que celle-ci ne dispose pas de la certification ISO lui permettant de satisfaire aux règles applicables dans ces zones.

Après que **M. Hervé Morin** a pris bonne note de cette observation, **M. Christophe Guilloteau** a demandé quand l'école de santé des armées de Bordeaux fermerait effectivement.

M. Hervé Morin a précisé qu'après la rentrée de septembre 2009, l'ensemble de l'école sera progressivement transféré à Lyon, la fermeture étant prévue en 2011.

M. Serge Grouard a estimé que la réorganisation des implantations de défense est tout à fait cohérente et, de ce fait, incontestable. Bien loin d'avoir souffert d'un manque d'information ou de transparence dans la préparation des décisions, il a indiqué avoir été consulté par le ministère de la défense sur les mesures touchant sa circonscription, ce qui est tout à fait inhabituel et constitue un effort qui doit être salué.

Après avoir demandé s'il existe encore des points non encore décidés, il a exprimé la crainte que le projet perde de sa cohérence au fil des années et que les contraintes budgétaires finissent par reprendre le dessus, au risque de casser son architecture globale et d'abandonner une partie des bénéficiaires, alors même que le plus difficile aura été fait.

Il a enfin souhaité savoir si des dispositions compensatoires sont prévues pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes touchées par les restructurations, le calcul de cette dotation prenant notamment en compte des critères démographiques.

M. Philippe Folliot a estimé que l'effort de concertation et la volonté d'écoute dont a fait preuve le ministère sur ce dossier sont sans précédent. Évoquant les onze bases de défense expérimentales mises en place d'ici la fin de l'année, il s'est demandé si l'expérience ainsi acquise pourrait conduire à adapter le dispositif global et le maillage territorial

actuellement retenu. Il a également souhaité disposer d'une carte des implantations maintenues hors des bases de défense.

Mme Marylise Lebranchu s'est inquiétée des suppressions d'effectifs et de leur répartition géographique, qui n'ont pas été annoncées de façon précise.

M. Hervé Morin a rappelé que les suppressions d'emplois s'élèveront à 8 400 par an. Dans chaque préfecture, un interlocuteur sera spécifiquement chargé des restructurations et tout particulièrement du suivi des conséquences sur les personnels.

La carte des redéploiements peut être considérée comme définitive, sous réserve d'un ou deux éléments liés notamment à l'avenir de la brigade franco-allemande, encore en discussion. Les bases de défense expérimentales ont été choisies de façon diversifiée, afin de recueillir le plus grand nombre possible d'enseignements. Des ajustements sont à prévoir, puisqu'il s'agit de bâtir intégralement une nouvelle architecture, mais le retour d'expérience permettra d'adapter la mise en place définitive en 2009 et de corriger les éventuelles erreurs. Les informations sur les implantations hors base de défense sont à la disposition des parlementaires.

Il s'est enfin félicité du travail mené avec les élus sur cette réforme, pourtant particulièrement sensible. Un tel dialogue responsable devra être reconduit lors de l'examen de la prochaine loi de programmation militaire.

M. Hubert Falco a précisé que le fonds d'accompagnement de solidarité précédemment évoqué garantira aux communes touchées par les restructurations une compensation des pertes de DGF.