

N° 2572

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540)

**TOME VII**

**DÉFENSE**

**SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE**

PAR M. JEAN-CLAUDE BEAULIEU,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. — PRESENTATION D'ENSEMBLE DU PROGRAMME 212</b> .....	9
A. DONNEES BUDGETAIRES GLOBALES .....	9
B. LES EFFECTIFS RATTACHES AU PROGRAMME 212 .....	10
1. Trois civils pour un militaire .....	10
2. La répartition des emplois par action.....	12
C. LES MESURES CATEGORIELLES INSCRITES POUR 2006 .....	12
1. Mesures concernant les personnels militaires .....	12
2. Mesures appliquées aux personnels civils.....	13
<b>II. — LES ACTIONS DE DIRECTION, DE CONTROLE ET DE GESTION</b> .....	15
A. LA DIRECTION ET LE PILOTAGE .....	15
B. LA FONCTION DE CONTROLE .....	16
1. Objet du contrôle général des armées .....	16
2. Composition et fonctionnement .....	16
3. Projet de budget pour 2006 .....	17
C. LA GESTION CENTRALE.....	17
1. Les dépenses de fonctionnement .....	18
2. Les dépenses d'investissement .....	18
3. Les dépenses d'intervention .....	18
4. Les dépenses de contentieux .....	19
<b>III. — LA POLITIQUE IMMOBILIERE</b> .....	21
A. LES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE EN COURS .....	21
1. L'hôpital Sainte-Anne, à Toulon.....	21
2. L'école d'hélicoptères franco-allemande, au Luc .....	22
3. Le pôle stratégique de Paris .....	22
4. L'infrastructure opérationnelle de l'hélicoptère Tigre .....	23
5. L'infrastructure opérationnelle du char Leclerc .....	23

B. LA PROBLEMATIQUE DES CESSIONS ET DES ACQUISITIONS .....	24
1. Le partage des compétences en matière de cession .....	24
2. Une obligation lourde : la dépollution .....	24
3. Les acquisitions récentes .....	25
C. L'IMMENSITE DES EMPRISES DE L'ARMEE DE TERRE .....	26
1. Un patrimoine considérable et hétéroclite.....	26
2. Un grand nombre d'opérations .....	26
3. Un tiers des emprises terrestres pourraient être cédées .....	28
D. LE CAS SPECIFIQUE DE LA GENDARMERIE .....	28
1. Un parc immobilier considérable.....	28
2. Une masse de loyers de plus en plus imposante .....	29
3. Les différentes procédures juridiques.....	29
E. LES AUTRES OPERATIONS D'INFRASTRUCTURE .....	30
1. La marine .....	30
2. L'armée de l'air .....	31
3. Les opérations interarmées .....	31
<b>IV. — LES SYSTEMES D'INFORMATION, D'AMINISTRATION ET DE GESTION (SIAG) .....</b>	<b>33</b>
A. UNE REORGANISATION FONCTIONNELLE DU MINISTERE.....	33
B. LES PRINCIPAUX PROJETS .....	33
C. LES INDICATEURS RETENUS .....	34
<b>V. — L'ACTION SOCIALE .....</b>	<b>37</b>
A. UN ELEMENT CONSTITUTIF DE LA CONDITION MILITAIRE.....	37
1. Une évolution constatée depuis la professionnalisation .....	37
2. Des interventions diverses .....	37
B. L'INSTITUT DE GESTION SOCIALE DES ARMEES .....	38
1. Statut et organisation de l'IGESA.....	38
2. Les établissements gérés par l'IGESA .....	39
C. LES DEPENSES SOCIALES.....	39
1. Les dépenses de fonctionnement .....	39
2. Les dépenses d'intervention .....	40
D. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	40

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>41</b>
<b>I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRETAIRE GENERAL POUR L'ADMINISTRATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE.....</b>	<b>41</b>
<b>II. — EXAMEN DES CREDITS.....</b>	<b>51</b>



## INTRODUCTION

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances bouleverse cette année les habitudes du législateur en matière budgétaire. La logique ministérielle qui était celle mise en place par l'ordonnance de 1959 est désormais remplacée par une logique de missions elles-mêmes divisées en programmes. Grâce à cette réforme, le législateur, mais aussi le contribuable, dispose désormais d'une vision plus claire de l'utilisation des deniers publics, dont les dépenses sont justifiées au premier euro. La mission « Défense » a été découpée en quatre programmes :

- le programme 144 « environnement et prospective de défense » fédère l'ensemble des actions contribuant à éclairer le ministre sur son environnement, dans le but d'élaborer et de conduire la politique de défense ;

- le programme 146 « équipement des forces » vise à mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir les missions qui leur sont confiées ;

- le programme 178 « préparation et emploi des forces » de part son appellation même constitue le cœur de l'activité du ministère de la défense ;

- le programme 212 « soutien de la politique de défense », quant à lui, retrace les fonctions transversales du ministère de la défense. Placé sous la responsabilité directe du secrétaire général pour l'administration, il regroupe l'action du cabinet et des organismes qui lui sont rattachés, du contrôle général des armées, des principales administrations centrales, l'action immobilière du ministère, l'action des systèmes d'information ainsi que l'action sociale.

Cette énumération pourrait, *a priori*, laisser penser qu'ont été amalgamées diverses actions hétéroclites n'ayant pu être rattachées à un autre programme. Une telle interprétation s'avère pourtant simplificatrice. En effet, l'association dans un même ensemble des fonctions administratives telles que la direction, le contrôle, la gestion et l'informatique semble assez rationnelle : il apparaît bien qu'il s'agit là de fonctions de soutien cohérentes entre elles et qui rassemblent d'ailleurs essentiellement des personnels civils.

De la même manière, le regroupement dans le même programme de l'action sociale et de celle relative à la politique immobilière, qui inclut le logement, relève d'une logique certaine, surtout lorsqu'on connaît l'importance qu'attache le personnel de la défense à cet aspect de la condition militaire. Le programme 212 apparaît donc comme un ensemble homogène constituant le véritable support du ministère de la défense.

*L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour les réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.*

*À cette date, 100 % réponses étaient parvenues à votre rapporteur. Si le délai a bien été respecté, l'indigence de certaines d'entre elles est particulièrement regrettable. D'aucunes, lapidaires, semblaient n'avoir d'autre souci que de fournir un minimum d'informations. D'autres ne constituaient que des copies d'extraits du « bleu » distribué aux parlementaires au début du mois d'octobre. Les auditions, en revanche, se sont avérées très constructives.*



## I. — PRESENTATION D'ENSEMBLE DU PROGRAMME 212

Le programme « soutien de la politique de défense » rassemble la plupart des services administratifs du ministère de la défense. A ce titre, il regroupe notamment les fonctions exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA). C'est d'ailleurs le secrétaire général pour l'administration qui est chargé du pilotage de ce programme.

### A. DONNEES BUDGETAIRES GLOBALES

Les crédits du soutien de la politique de défense s'élèvent à 3 044 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 908 millions d'euros de crédits de paiement. C'est le troisième programme de la mission Défense par importance financière, loin derrière le programme relatif à la préparation et à l'emploi des forces (21 605 millions d'euros d'autorisations d'engagement) et celui relatif à l'équipement des forces (10 528 millions d'euros). Il ne devance que le programme consacré à l'environnement et à la prospective de la politique de défense (1 793 millions d'euros).

En son sein, les crédits sont inégalement répartis entre les différentes actions : assez logiquement, l'action « politique immobilière » du ministère est la plus dotée avec 2 049 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 912 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui représente plus des deux tiers des crédits du programme.

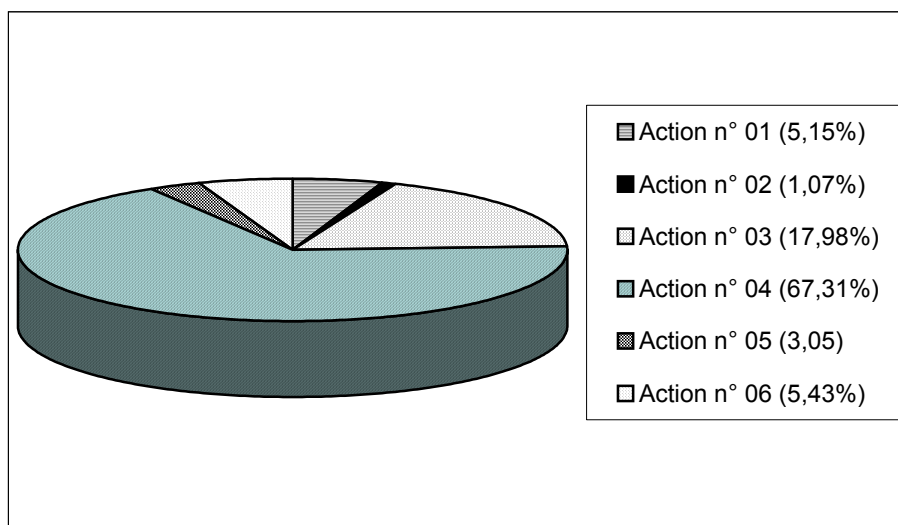
#### CREDITS DU PROGRAMME 212 INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Direction et pilotage	156 880 430	155 908 538
02 Fonction de contrôle	32 635 592	32 555 604
03 Gestion centrale	547 408 031	537 104 771
04 Politique immobilière	2 049 102 174	1 912 170 759
05 Système d'information, d'administration et de gestion	92 911 680	106 273 800
06 Action sociale	165 374 186	164 020 091
<b>Totaux</b>	<b>3 044 312 093</b>	<b>2 908 033 563</b>

Sources : documents budgétaires

C'est ensuite la gestion centrale du ministère, avec 547 millions d'euros d'autorisations d'engagements, qui arrive en seconde position, assez loin devant l'action sociale, (165 millions d'euros), la direction du ministère (156 millions d'euros), les systèmes d'information (93 millions d'euros) et la fonction de contrôle (32,6 millions d'euros).

## REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT INSCRITES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006



Sources : documents budgétaires

### B. LES EFFECTIFS RATTACHES AU PROGRAMME 212

#### 1. Trois civils pour un militaire

Le programme 212 « soutien de la politique de défense » mobilise plus de 10 000 agents publics, civils à 75 %, militaires à 25 %.

#### EFFECTIFS BUDGETAIRES RATTACHES AU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DEFENSE »

Catégories	2005	2006 <sup>(1)</sup>	Variation	Crédits 2006 <sup>(1)</sup>
Catégorie A	1 211	1 223	+ 12	99 153 505
Catégorie B	2 143	2 161	+ 18	119 292 202
Catégorie C	2 833	2 817	- 16	108 029 689
Ouvriers de l'Etat	1 675	1 699	+ 24	93 140 820
<i>Total civils</i>	<i>7 862</i>	<i>7 900</i>	<i>+ 38</i>	<i>419 616 216</i>
Officiers	1 036	1 032	- 4	98 632 302
Sous-officiers	1 194	1 247	+ 53	68 258 052
Militaires du rang	129	129	0	4 740 087
Volontaires	52	158	+ 106	3 415 643
<i>Total militaires</i>	<i>2 411</i>	<i>2 566</i>	<i>+ 155</i>	<i>175 046 084</i>
<b>Total général</b>	<b>10 273</b>	<b>10 466</b>	<b>+ 193</b>	<b>594 662 300</b>

(1) Projet de loi de finances pour 2006.

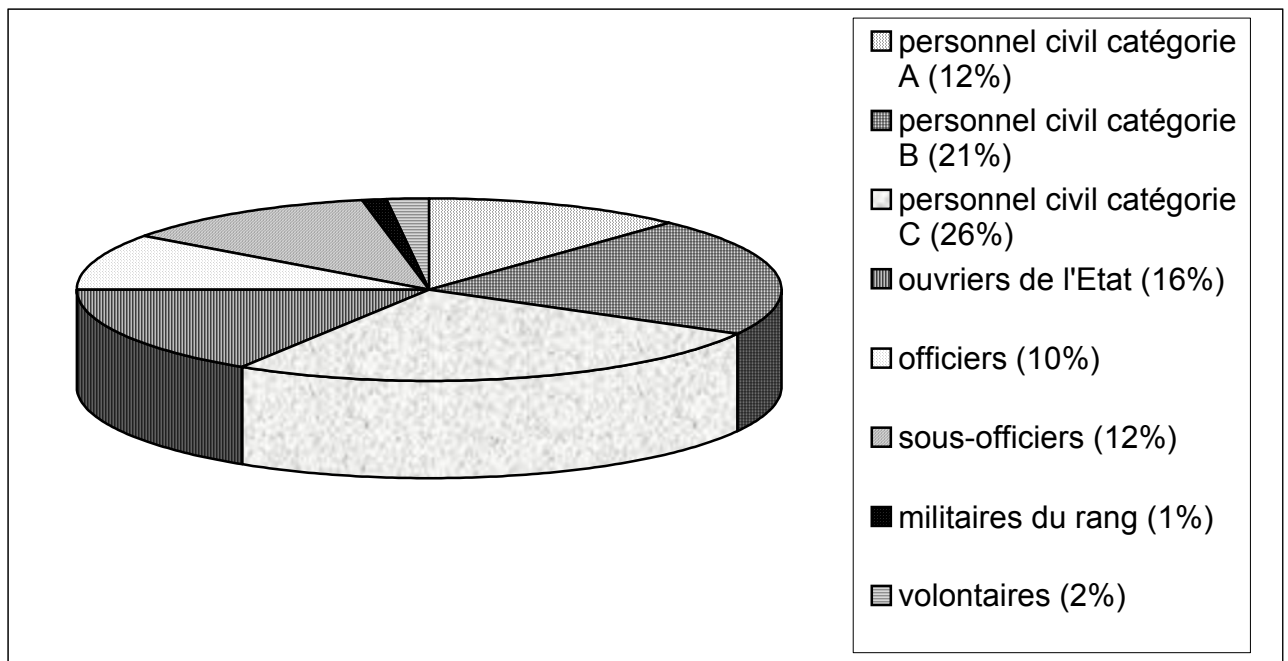
Source : documents budgétaires

Le solde positif (+ 193 emplois) tient exclusivement à des mesures de transfert internes au ministère de la défense. En effet, le périmètre de certaines actions n'avait pas été défini de manière stable dans la ventilation 2005 des effectifs et se trouve corrigé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006.

Il s'agit essentiellement d'agents transférés aux actions 4 et 6 (politique immobilière et action sociale) du programme 212 ainsi que d'effectifs provenant des programmes 178 (préparation et emploi des forces) et 152 (gendarmerie nationale).

Les dotations budgétaires correspondent aux crédits consacrés à la rémunération directe des personnels civils et militaires. Sont exclus notamment les crédits relatifs aux fonds d'adaptation industrielle, au volet social de DCN, aux dépenses liées aux restructurations, à celles liées à la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, etc.

### REPARTITION DES EMPLOIS PAR CATEGORIE



Source : documents budgétaires

Les coûts moyens par catégorie sont les suivants :

- officiers : 98 435 euros
- sous-officiers : 57 312 euros
- militaires du rang : 37 620 euros
- volontaires : 26 895 euros
- fonctionnaires civils de catégorie A : 92 322 euros
- fonctionnaires civils de catégorie B : 55 183 euros
- fonctionnaires civils de catégorie C : 41 351 euros
- ouvriers de l'Etat : 57 187 euros

## 2. La répartition des emplois par action

Les actions relatives à la politique immobilière et à la gestion centrale du ministère de la défense apparaissent logiquement les mieux dotées en personnel.

### REPARTITION DES EMPLOIS PAR ACTION EN 2006

Numéro et intitulé de l'action	emplois
01 Direction et pilotage	876
02 Fonction de contrôle	239
03 Gestion centrale	3 412
04 Politique immobilière	4 607
05 Système d'information, d'administration et de gestion	0
06 Action sociale	1 332
<b>Total</b>	<b>10 466</b>

Source : documents budgétaires

Les 239 agents inscrits dans l'action 2 (fonction de contrôle) du programme sont ceux qui dépendent du contrôle général des armées (CGA). Afin de ne pas complexifier inutilement la gestion du corps des contrôleurs des armées, l'ensemble des membres du CGA ont été inscrits dans cette action, même s'ils participent à l'activité d'autres programmes. De la même manière, tous les agents dépendant de l'action 1 sont inscrits dans ce programme, même si certains d'entre eux sont mis à disposition d'autres administrations.

L'action 5 ne comporte pour l'instant ni effectif ni masse salariale. Elle doit cependant en accueillir à terme puisque la centralisation de l'informatique générale et de gestion du ministère de la défense sera opérée sur cette action dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme à l'échéance 2006-2007.

L'action 6 regroupe la masse salariale et les effectifs de l'ensemble de la fonction sociale du ministère de la défense.

## C. LES MESURES CATEGORIELLES INSCRITES POUR 2006

### 1. Mesures concernant les personnels militaires

Le budget 2006 permet de poursuivre l'effort d'amélioration de la condition militaire au titre du plan d'amélioration de la condition militaire (PACM), du fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) et de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI).

Le PACM permet la poursuite de la revalorisation de l'indemnité pour charge militaire (ICM) à hauteur de 25,96 millions d'euros.

Le FCP est doté d'une enveloppe de 22,57 millions d'euros regroupant plusieurs mesures en faveur de la valorisation des hauts potentiels et des sous-

officiers les plus expérimentés, des évolutions du service de santé des armées, de la revalorisation des échelles indiciaires de certains sous-officiers (majors) et militaires du rang (caporaux-chefs), de l'amélioration de l'aide au logement accordée aux militaires ayant charge d'enfant et de la mise en place d'une indemnité forfaitaire de voyage de congé.

## **2. Mesures appliquées aux personnels civils**

Les crédits consacrés en 2006 au plan de la reconnaissance professionnelle du personnel civil s'élèvent à 14,5 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter un million d'euros au profit de la direction générale des services extérieurs (DGSE). Cette disposition s'inscrit dans la continuité des mesures inscrites dans les trois budgets précédents qui avaient eux-mêmes été abondés de 13 millions d'euros en 2003, de 13,5 millions d'euros en 2004 et de 12 millions d'euros en 2005.

Une enveloppe de 4,6 millions d'euros est prévue au titre de la gestion des compétences et des carrières, notamment dans les filières techniques et paramédicales.

Par ailleurs, une mesure de 9,3 millions d'euros destinée à la revalorisation indemnitaire des personnels civils du ministère de la défense devrait permettre de prendre en compte la performance et la manière de servir.



## II. — LES ACTIONS DE DIRECTION, DE CONTROLE ET DE GESTION

### A. LA DIRECTION ET LE PILOTAGE

Cette action comprend le ministre, le cabinet civil, le cabinet militaire ainsi que la sous-direction des bureaux du cabinet et les organismes rattachés au ministre ou à son cabinet. Cette action comprend également le ministre délégué aux anciens combattants ainsi que son cabinet. Elle concerne un total de 876 agents théoriques. Mais compte tenu de 91 personnes mises à disposition d'autres administrations, le nombre réel des agents pris en compte dans cette action ne s'élève qu'à 785.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 au titre de la direction et du pilotage atteignent 156 millions d'euros dont 144 pour les dépenses de fonctionnement et 12 pour le fonctionnement hors RCS.

#### CREDITS INSCRITS EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 AU TITRE DU FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION ET DU PILOTAGE (EN EUROS, HORS DEPENSES DE PERSONNEL)

	Crédits 2006	volume	Coût unitaire
Déplacements et transports	956 538 dont 201 068  dont 755 470	1 169 missions en métropole  2 437 missions à l'étranger	172 € / mission  310 € / mission
Communication, relations publiques	1 015 005	785 agents	1 293 € / agents
Informatique, bureautique	1 394 945	785 agents	1 777 € / agent
Fonctionnement courant	695 510	785 agents	886 € / agent

Source : documents budgétaires

Les crédits de fonctionnement de cette action peuvent être divisés en trois catégories :

- les crédits de fonctionnement qui couvrent les besoins des cabinets des deux ministres (défense et anciens combattants) et des organismes qui leur sont rattachés. Ces crédits s'élèvent à 5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,4 millions de crédits de paiement. Ils se décomposent notamment en moyens consacrés aux déplacements (1,02 million d'euros), aux frais de représentation et de relations publiques (1,01 million d'euros) aux dépenses informatiques et de télématique (1,39 million d'euros) ainsi qu'au fonctionnement courant des structures (0,69 million d'euros) ;

- les subventions pour charge de services publics sont consacrées principalement au commissariat à l'énergie atomique (CEA) et à l'institut de radio-sûreté nucléaire (IRSN) ainsi qu'à divers organismes de recherche. Ces crédits s'élèvent à 7,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 6,8 millions de crédits de paiement ;

- les crédits de transfert aux autres collectivités s'élèvent à 265 000 euros et sont consacrés à divers organismes qui mènent des recherches sensibles en matière de défense.

Cette action ne comprend aucun indicateur de performance.

## **B. LA FONCTION DE CONTROLE**

Cette action porte sur la fonction ministérielle de contrôle exercée par le contrôle général des armées (CGA).

### **1. Objet du contrôle général des armées**

Conformément au décret n° 64-726 du 16 juillet 1964 relatif aux attributions, à l'organisation générale et au fonctionnement du contrôle général des armées, le corps des contrôleurs généraux assiste le ministre chargé des armées en vérifiant, dans tous les organismes soumis à son autorité ou à sa tutelle, l'observation des règles de droit ainsi que l'opportunité des décisions. Il apprécie également l'efficacité des résultats au regard des objectifs fixés et du bon emploi des deniers publics.

Dans ces organismes, le contrôle général des armées intervient soit de façon préventive, soit *a posteriori*, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'à celui des services extérieurs et des établissements. Il adresse directement au ministre toutes propositions utiles au bon fonctionnement du service.

Les études, enquêtes ou inspections du contrôle général des armées sont prescrites soit directement par le ministre, soit par le chef du contrôle général des armées suivant les orientations annuelles fixées par le ministre. Elles se traduisent par des rapports éventuellement accompagnés de propositions de décision.

### **2. Composition et fonctionnement**

L'organisation et le fonctionnement du contrôle général des armées sont fixés par l'arrêté du 10 mars 1999 complété par une instruction du 22 mars 1999. Ces actes fixent les principes des modalités du contrôle et la composition des formations de contrôle. Ils déterminent également les structures de régulation des activités de contrôle ainsi que les structures du soutien matériel du contrôle général des armées.

En 2005, l'effectif moyen réalisé du contrôle général des armées devait être de 84 personnes, en légère hausse par rapport à 2004 (81). Mais une proportion importante des membres du corps sert à l'extérieur de celui-ci, au sein ou hors du ministère de la défense, par voie de détachement ou de mise à disposition. Près de 10 % des contrôleurs généraux des armées en activité de service sont actuellement directeurs d'administration centrale au ministère de la défense ou dans un autre ministère.



Une centaine de personnels civils de tous statuts et de toutes catégories ainsi qu'une cinquantaine de collaborateurs militaires de tous grades et origines sont mis à disposition du contrôle général des armées par les armées.

### 3. Projet de budget pour 2006

Les crédits consacrés au contrôle général des armées s'élèveront, en 2006, à 32,6 millions d'euros, dont 31,2 millions d'euros seront consacrés aux dépenses de personnel. Les autres frais de fonctionnement, qui s'élèvent à 1,4 million d'euros concernent principalement la bureautique et l'informatique, la documentation technique ainsi que les frais de représentation.

Le contrôle général des armées a été transféré début 2005 dans un immeuble qui lui est entièrement dévolu et dont il supporte l'ensemble des charges d'entretien. Les dépenses de déplacement correspondent aux missions de contrôle conduites par les personnels en métropole, outre-mer et à l'étranger. Elles incluent l'indemnité compensatrice versée à la SNCF.

#### CREDITS INSCRITS EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 AU TITRE DU CONTROLE GENERAL DES ARMEES (EN EUROS, HORS DEPENSES DE PERSONNEL)

	Crédits 2006	volume	Coût unitaire
Fonctionnement courant	551 363	239 agents	2 306 € / agent
Entretien de l'immeuble	339 200	4 240 m <sup>2</sup>	80 € / m <sup>2</sup>
Frais de transport	312 550	133 agents	2 350 € / agent
Formation	113 050	133 agents	850 € / agent

Source : documents budgétaires

Cette action ne comprend aucun indicateur de performance.

### C. LA GESTION CENTRALE

Cette action regroupe les effectifs du secrétariat général pour l'administration et des organismes qui lui sont rattachés, à l'exception de la direction du service national (DSN), de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), du service historique de la défense (SHD) et d'éléments de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Les crédits de l'action « gestion centrale » inscrits dans le projet de loi de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 547 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 537 millions d'euros de crédits de paiement. Sur ces sommes, 354 millions d'euros sont consacrés aux dépenses de personnel tandis que 193 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 183 millions d'euros de crédits de paiement sont dévolus au fonctionnement hors RCS.

Les crédits inscrits au titre de cette action sont divisés en quatre catégories : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement, les dépenses d'intervention et les dépenses de contentieux.

## **1. Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement des structures d'administration centrale s'élèvent à 84,6 millions d'euros. Ces crédits se décomposent notamment en moyens liés au fonctionnement courant (30,3 millions d'euros), à l'entretien des immeubles (16,1 millions d'euros), aux dépenses informatiques et télématiques (12,2 millions d'euros), à la formation (12,1 millions d'euros), aux actions de reconversion (12,2 millions d'euros) et au parc automobile (1,4 million d'euros).

Les crédits d'entretien immobilier sont constitués aux deux tiers des dépenses de gardiennage et de nettoyage d'une quarantaine d'immeubles sis à Paris et en province et pour un tiers par des dépenses de fonctionnement courant (eau, électricité, chauffage).

Le centre automobile de la défense (CAD) dispose d'un parc de 939 véhicules de tous types (véhicules légers, autocars, poids lourds). Les crédits consacrés au CAD comprennent notamment l'entretien des véhicules assuré au sein de son atelier, le carburant et les frais d'assurance. Ils n'incluent pas les frais d'achat.

## **2. Les dépenses d'investissement**

Les crédits d'investissement de cette action s'élèveront, en 2006, à 3,2 millions d'euros. Cette somme doit permettre l'acquisition de matériels techniques (1,16 million d'euros) ainsi que l'achat de véhicules (1,94 million d'euros) en nombre limité compte tenu de l'externalisation en cours de cette activité.

Sont notamment programmés en 2006 l'équipement en matériel audio et vidéo d'une salle de conférence (0,2 million d'euros), le remplacement de matériel d'imprimerie (0,96 million d'euros) et ainsi que du matériel de réparation automobile (0,09 million d'euros).

Les crédits consacrés au renouvellement du parc automobile permettront le remplacement de 97 véhicules pour un coût moyen de 20 000 euros.

## **3. Les dépenses d'intervention**

Elles concernent le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) et s'élèvent à 9,7 millions d'euros.

Créé en 1992, ce fonds permet l'accompagnement économique des zones d'emploi affectées par une réduction sensible de l'activité militaire ou industrielle de défense. Il a pour objet de permettre le réaménagement d'emprises libérées, la réalisation de projets industriels, voire de grands projets structurants, parfois en

application d'une décision du comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT).

#### 4. Les dépenses de contentieux

Les crédits de contentieux inscrits au projet de loi de finances pour 2006 connaissent une hausse spectaculaire de 87 % et s'élèvent à 85,5 millions d'euros. Cette augmentation est justifiée d'une part par le nécessaire ajustement de ce poste aux dépenses constatées au cours des cinq dernières années (+ 3 millions d'euros) et, d'autre part, par les affaires en cours de jugement liées à l'exposition d'agents de la défense aux poussières d'amiante et pour lesquelles le ministère a provisionné la somme de 37 millions d'euros.

**CREDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006  
AU TITRE DE LA GESTION CENTRALE (EN EUROS, HORS DEPENSES DE PERSONNEL)**

	<b>Crédits 2006</b>	<b>volume</b>	<b>Coût unitaire</b>
Fonctionnement courant	30 307 626		
Dépenses immobilières	16 110 000	288 558 m <sup>2</sup>	56 € / m <sup>2</sup>
Informatique, bureautique	12 178 550	3 331 agents	1 777 € / agents
Formation	12 128 324	233 237 jours	52 € / agents
Reconversion	12 180 000		
Dépenses automobile	1 435 731	939 véhicules	1 529 € / véhicule

*Source : documents budgétaires*

L'action « gestion centrale » comprend deux indicateurs de résultats : le premier mesure le montant de la dépense de fonctionnement par rapport à l'ensemble des dépenses du ministère. De l'ordre de 1,4 % en 2004, cet indicateur ne devrait pas varier beaucoup puisque le même chiffre est attendu en 2005 et 2006. Cela tombe très bien puisque l'objectif affiché pour 2008 est justement de 1,4 %.

Le deuxième indicateur mesure le temps nécessaire à la publication des décrets dont la préparation incombe aux services du ministère. Alors que ce délai était de neuf mois en 2004 mais de seulement cinq en 2005, l'objectif est d'arriver de manière durable à ce qu'il soit inférieur à six mois.



### **III. — LA POLITIQUE IMMOBILIERE**

L'action 4 regroupe, d'une part, les moyens du service d'infrastructure de la défense, provenant de la fusion des trois services d'armée réalisée en 2005, d'autre part, des crédits d'infrastructure provenant des forces armées et des services.

Elle regroupe à elle seule plus des deux tiers des crédits du programme avec 2 049 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur 3 044 millions d'euros au total.

Le ministère de la défense est probablement le premier propriétaire immobilier de France. Le calcul de la valeur de son patrimoine est d'ailleurs en cours. Ses emprises immobilières sont dispersées sur l'ensemble du territoire métropolitain, mais également outre-mer et à l'étranger. Elles peuvent prendre les formes les plus variées, depuis les immeubles parisiens et les casernements régimentaires jusqu'aux vastes champs de manœuvre en passant par les bases navales, les bases aériennes et les brigades de gendarmerie.

#### **A. LES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE EN COURS**

##### **1. L'hôpital Sainte-Anne, à Toulon**

Le programme d'infrastructure le plus lourd du ministère de la défense concerne actuellement la reconstruction de l'hôpital d'instruction des armées Sainte-Anne sur l'emprise de la caserne Grignan, à Toulon. Cette opération est accompagnée par le regroupement et l'installation des autres organismes du service de santé de Toulon, dont l'école du personnel paramédical des armées, sur l'emprise Sainte-Anne.

Malgré des aménagements successifs, il est apparu depuis plusieurs années que la fonctionnalité de l'hôpital Sainte-Anne devenait de moins en moins compatible avec les exigences des techniques médicales. Sa reconstruction a donc été décidée afin de conserver au service de santé des armées une capacité hospitalière importante dans une ville où peuvent être accueillis par voie aérienne ou navale des blessés provenant de différents théâtres d'opération. L'hôpital a été doté d'un centre de traitement des blessés contaminés par radiations, dans l'hypothèse d'un accident nucléaire.

Le coût prévisionnel du programme s'élève à 230 millions d'euros. 171 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont, jusqu'à présent, été inscrits et 30 le seront en 2006. Les crédits de paiement s'élèveront, pour leur part, à 79,5 millions d'euros.

## **2. L'école d'hélicoptères franco-allemande, au Luc**

L'école d'hélicoptères franco-allemande du Luc a pour objet de former les équipages français et allemands sur les différentes versions de l'hélicoptère Tigre. L'école a été dimensionnée pour accueillir 28 Tigre et une vingtaine de simulateurs. A terme, l'école formera 174 stagiaires par an.

Les travaux en cours concernent la construction d'un bâtiment de commandement, d'un bâtiment d'instruction, de quatre bâtiments destinés à recevoir les simulateurs, de diverses structures de remisage et d'entretien des appareils ainsi que des locaux nécessaires à l'hébergement, à l'alimentation et aux activités sociales des personnels.

Les principales opérations d'infrastructure sont réalisées en fonction du cadencement de la livraison des hélicoptères. Cette opération, d'un coût total de 87,5 millions d'euros est bien avancée puisque 84 millions d'euros ont déjà été engagés. Le solde de 3,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement doit être inscrit en 2006, de même que 3,6 millions d'euros de crédits de paiement.

## **3. Le pôle stratégique de Paris**

Ce projet qui consiste à rénover l'infrastructure de commandement stratégique et à renforcer la sécurité du ministère de la défense, boulevard Saint-Germain, répond aux besoins nationaux et internationaux de gestion et de conduite des crises. Sa réalisation permettra à la France de disposer d'un organe de pilotage stratégique de niveau européen.

Le pôle stratégique de Paris regroupera notamment le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), le centre opérationnel des forces nucléaires (COFN) et la direction du renseignement militaire (DRM). Ce projet conduira au départ de certains organismes actuellement hébergés dans « l'îlot Saint-Germain », siège du ministère de la défense. C'est ainsi que l'état-major de l'arme de terre devrait être installé à l'école militaire.

Cette opération de grande ampleur, dont le coût est évalué à 136 millions d'euros doit débuter en décembre 2005 pour s'achever six ans plus tard, en décembre 2011. 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 ainsi que 5,4 millions de crédits de paiement.

#### **4. L'infrastructure opérationnelle de l'hélicoptère Tigre**

Le but de ce programme est d'équiper les unités d'hélicoptères de combat des infrastructures nécessaires :

- au stationnement et à l'entretien des hélicoptères Tigre ;
- à la formation continue des équipages ;
- au commandement des escadrilles.

En effet, les hangars actuellement utilisés pour les Gazelle, ne sont pas suffisamment volumineux pour permettre le stationnement et l'entretien des Tigre qui doivent les remplacer. De nouvelles infrastructures devront donc être bâties au fur et à mesure de l'arrivée des nouvelles machines.

Le coût de ce projet est évalué à 175 millions d'euros pour 80 hélicoptères, ce qui représente environ 2 millions d'euros par appareil, soit 10 % la valeur d'un Tigre. Ce programme a déjà fait l'objet d'autorisations d'engagement d'un montant de 50 millions d'euros. En 2006, 29,4 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances, ainsi que 30 millions d'euros de crédits de paiement.

#### **5. L'infrastructure opérationnelle du char Leclerc**

L'objet de ce programme est de réaliser, dans les unités opérationnelles, les infrastructures nécessaires au stationnement et à l'entretien du char Leclerc ainsi qu'à la formation continue des équipages.

Ce programme de 71 millions d'euros a été mené au rythme des livraisons des chars dans les unités et se trouve presque achevé. 67,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été inscrits au cours des budgets précédents et 3,5 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, ainsi que 10 millions d'euros de crédits de paiement.

En dehors des cinq principaux programmes précités, le budget infrastructure du ministère de la défense est doté en 2006 de 1 030 millions d'euros d'autorisation d'engagement et de 894 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits permettront aux armées de mener un grand nombre d'opérations d'ampleurs très diverses. Certaines sont liées à l'accomplissement des missions opérationnelles, d'autres relèvent du soutien général de l'activité militaire, d'autres enfin consistent à maintenir ou remettre en état le patrimoine.

## **B. LA PROBLEMATIQUE DES CESSIONS ET DES ACQUISITIONS**

### **1. Le partage des compétences en matière de cession**

La professionnalisation des armées et la réduction de leur format ont entraîné la fermeture d'un certain nombre d'unités qui ont libéré de nombreuses emprises foncières. Depuis plus de dix ans, la défense cède donc les emprises devenues inutiles pour un montant d'une trentaine de millions d'euros par an. Cette politique, qui a connu depuis trois ans une sensible accélération, permet de dégager les ressources nécessaires à la politique de modernisation des armées : en effet, les sommes retirées des cessions immobilières reviennent en totalité à la défense.

Lorsque le ministère de la défense souhaite céder un bien immobilier, une décision de déclassement doit être prise avant que la cession proprement dite puisse s'effectuer. Sous l'autorité du secrétariat général pour l'administration, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) mandate ensuite la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense qui conduit l'opération de cession : recherche d'acquéreurs, études de reconversion du site, négociation du prix. L'estimation par les services fiscaux de la valeur du bien à céder est requise.

### **2. Une obligation lourde : la dépollution**

L'obligation de dépolluer les biens à céder constitue la contrainte la plus lourde qui s'impose aux armées. Cette opération peut prendre trois formes :

- le démantèlement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), conformément aux prescriptions du code de l'environnement ;

- la dépollution pyrotechnique ;

- les autres dépollutions obligatoires : amiante, hydrocarbure, plomb...

Le coût de la dépollution dépend directement des caractéristiques de chaque emprise (superficie, type et densité de pollution, proximité de zones sensibles...) et de la spécificité de chaque opération, conditionnée par l'usage futur du site. Les dépollutions les plus délicates et les plus onéreuses concernent les anciens dépôts de munitions.

Plusieurs mesures ont été prises ou sont en cours d'élaboration pour faciliter et accélérer la dépollution des sites que les armées souhaitent céder :

- le décret n° 2003-451 du 19 mai 2003 assouplit les règles de dépollution et permet de dépolluer en regard de l'usage futur du terrain. En effet, le coût de la



dépollution étant directement lié à la profondeur des travaux, il a été décidé de moduler l'ampleur de la dépollution en fonction des projets de réutilisation des sites. Concrètement, un terrain militaire destiné à être aménagé en terrain de sport sera dépollué jusqu'à une profondeur moindre qu'un site destiné à recevoir des habitations ou un immeuble pourvu de profondes fondations ;

- un projet de décret, encore en préparation, vise à permettre de faire réaliser par des entreprises privées dûment habilitées certains travaux de dépollution, notamment pyrotechniques, que les armées ne peuvent assumer faute de moyens suffisants en personnels. En effet, les agents dits « nedex » (neutralisation d'explosifs) du ministère de la défense, comme ceux du ministère de l'intérieur, sont censés agir sur des déminages inopinés, lors de la découverte d'engins anciens non explosés par exemple. Leur faible nombre ne permet pas de faire face aux dépollutions systématiques des emprises à céder ;

- les dépollutions s'avérant particulièrement coûteuses, un fonds interarmées de dépollution (FID), géré par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives a été mis en place en 2004 et est alimenté par une partie des revenus tirés des ventes de biens immobiliers. Ce fonds permet la prise en charge des opérations les plus onéreuses.

### **3. Les acquisitions récentes**

En 2002, le ministère de la défense a procédé à sept acquisitions qui représentent 64,6 hectares pour un montant de 6,8 millions d'euros. La plus importante était constituée par l'achat d'un terrain de 6 712 m<sup>2</sup> situé sur le territoire de la commune de Montpellier pour un montant de plus de 2,4 millions d'euros au profit de la direction générale de la gendarmerie nationale.

En 2003, deux terrains ont été achetés dans les départements de la Haute-Garonne et de la Meuse, ainsi que des entrepôts à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ils représentent une superficie d'emprise de 131 hectares pour un montant de plus de 1,9 million d'euros.

En 2004, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives a acquis au profit de la direction générale de la gendarmerie nationale, gratuitement, une parcelle de terrain propriété de la commune représentant 5 103 m<sup>2</sup> à Egletons, en Corrèze, et, pour un montant de 1,8 million d'euros, à la ville de Porte (Corse), la caserne Porette d'une superficie de 20 884 m<sup>2</sup>.

Au 31 juin 2005, trois immeubles représentant six hectares ont été achetés. Il s'agit d'un terrain situé sur le territoire de la commune de Natzwiller (Haut-Rhin), acheté à l'euro symbolique au département pour faciliter la réalisation du centre européen du résistant déporté, de l'immeuble de l'ex-SEITA de Montauban (Tarn-et-Garonne) acheté pour 2,5 millions d'euros afin de procéder à l'extension de la zone technique du quartier Doumerc où stationne le 17ème régiment de génie parachutiste et d'un ensemble immobilier situé dans le quartier Bas-de-Gué,

sur le territoire de la province de l'estuaire de Libreville pour 2,47 millions d'euros, qui doit accueillir des logements pour les militaires français en mission de longue durée au Gabon.

Depuis plusieurs années, le ministère de la défense essaie de rationaliser l'utilisation de son domaine immobilier en procédant à des regroupements fonctionnels de ses services sur les emprises dont il est attributaire. Son objectif est de limiter ses acquisitions aux seuls immeubles qui concourent directement à l'exercice de ses missions opérationnelles ou au stationnement de troupes, à la réalisation de logements au profit de ses ressortissants ou qui contribuent à développer le devoir de mémoire.

## **C. L'IMMENSITE DES EMPRISES DE L'ARMEE DE TERRE**

### **1. Un patrimoine considérable et hétéroclite**

L'infrastructure est un élément constitutif de l'armée de terre qui dispose d'une implantation territoriale considérable. Malgré les cessions de biens immobiliers intervenues depuis la professionnalisation, les forces terrestres conservent encore 175 000 hectares de terrain et 20 millions de m<sup>2</sup> de plancher répartis en 220 garnisons et 1 950 immeubles. Cet ensemble est surtout marqué par une grande hétérogénéité quant à sa nature et à son histoire : 10 % des emprises datent de l'ancien régime, 40 % ont été acquises au cours du dix-neuvième siècle, 35 % entre 1900 et 1940 et 15 % après la seconde guerre mondiale.

Ce patrimoine, réparti sur l'ensemble du territoire national, s'avère particulièrement fragmenté : 50 % des emprises ont une superficie inférieure à 5 hectares. Contrairement à la marine et à l'armée de l'air, les forces terrestres sont les seules à gérer et entretenir leurs champs de manœuvre.

### **2. Un grand nombre d'opérations**

L'armée de terre gère en permanence près de 3 000 opérations d'infrastructure (cessions, acquisitions, rénovations...), souvent d'ampleur limitée, dont la gestion, déconcentrée dans 70 % des cas, est confiée aux différentes régions administratives de l'armée de terre.

Les principales opérations en cours sont les suivantes :

- la construction du centre d'entraînement en zone urbaine, le CENZUB, à Sissonnes : le génie de l'armée de terre est en train de bâtir une véritable petite ville avec ses quartiers d'habitation, ses zones commerciales, ses réseaux d'assainissement... qui permettront un entraînement réaliste au combat urbain. L'ouverture de la première partie de ce centre doit intervenir en 2006, mais la totalité du CENZUB ne fonctionnera qu'à l'horizon 2013. L'opération ayant été

retardée en raison de problèmes de dépollution, les 21 millions d'euros inscrits pour 2005 seront reportés à 2006. Le coût total de l'opération est évalué à 75 millions d'euros ;

- la création du quartier général français de la force de réaction rapide de l'Otan (CRR-FR), dans la citadelle de Lille. La mise en place de cette structure dans laquelle seront employés 400 militaires des diverses armées composant l'Otan sera effective en 2006. Le coût de l'opération s'élève à 45 millions d'euros ;

- le plan VIVIEN (Valorisation des infrastructures vie des engagés) a été mis en œuvre lors de la professionnalisation des armées. L'armée de terre doit pouvoir loger les engagés et les sous-officiers célibataires qui souhaitent vivre au quartier, ce qui n'est pas le cas de tous. L'expérience montre que 60 % des militaires du rang et 33 % des sous-officiers souhaitent être logés par l'armée de terre. Un plan de modernisation des infrastructures existantes, d'un montant total de 600 millions d'euros a été mis en place lors de la professionnalisation. Il était prévu d'inscrire chaque année, pendant douze ans, 50 millions d'euros au titre de ce programme. Alors que seulement 60 % du programme sont réalisés pour les logements d'engagés volontaires et 50 % pour les sous-officiers, les contraintes budgétaires conduisent l'état-major des forces terrestres à réduire les sommes consacrées à ce programme. En 2006, seuls 23 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances au titre du plan VIVIEN ;

- enfin, deux schémas directeurs mobilisent également les ressources de l'armée de terre. Le schéma directeur relatif aux écoles (150 millions d'euros) vise à moderniser principalement les écoles de Coëtquidan (50 millions d'euros) et de Saint-Maixant (60 millions d'euros) afin de les mettre aux standards des écoles européennes de même niveau. Le schéma directeur relatif aux dépôts de munitions (110 millions d'euros) a pour objet, entre 2006 et 2011, de remettre aux normes de sécurité les plus récentes les stocks de munitions de l'armée de terre.

Si l'on ajoute aux crédits dévolus aux opérations d'infrastructure les 200 millions d'euros annuellement consacrés à leur seul entretien courant, c'est une masse financière supérieure à 500 millions d'euros que les forces terrestres dépensent annuellement pour entretenir et moderniser leur patrimoine immobilier. Priorité est toujours accordée à la sécurité des personnels, ce qui inclut le désamiantage, ainsi qu'aux opérations consécutives à la restructuration des forces. Ce sont ensuite les opérations liées à l'instruction et à la préparation opérationnelle (CENZUB, PC Otan de Lille) qui sont privilégiées. La condition du personnel, à travers principalement le plan VIVIEN, arrive généralement en dernier, malgré l'impact direct de l'opération sur le moral des militaires.

### **3. Un tiers des emprises terrestres pourraient être cédées**

Comme les autres armées, l'armée de terre a classé ses 1 950 emprises foncières en trois catégories : celles qui lui sont absolument indispensables (catégorie 1), celles qui lui paraissent encore utiles mais qu'elle pourrait à terme céder (cat. 2) et, enfin, celles qui peuvent être immédiatement aliénées (cat.3). Cette dernière catégorie comprend 650 parcelles, dont la cession a été confiée à la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI).

Même si le produit de la vente ne doit pas revenir directement à l'armée de terre mais au ministère de la défense qui l'utilisera en grande partie pour financer la construction du pôle stratégique de Paris, l'aliénation de ces biens immobiliers permettra aux forces terrestres de réaliser des économies d'entretien et de gardiennage.

## **D. LE CAS SPECIFIQUE DE LA GENDARMERIE**

La gendarmerie nationale connaît une évolution bien différente de celle de l'armée de terre : loin d'avoir perdu des effectifs, elle en a gagné au cours de ces dernières années, la sécurité publique ayant été érigée en priorité par les pouvoirs publics. La loi n° 2002-1 094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) prévoit la création de 7 000 postes de gendarmes en cinq ans. Dès lors, le souci principal n'est pas de dépolluer et de céder des emprises mais, bien au contraire, d'en trouver de nouvelles pour loger un personnel dont la réglementation prévoit qu'il doit être logé « *par nécessité absolue de service* ».

### **1. Un parc immobilier considérable**

La gendarmerie, qui compte 4 101 casernes en France métropolitaine et outre-mer, dispose actuellement d'un parc de près de 80 000 logements pour son personnel militaire. 62 000 de ces logements sont implantés dans l'enceinte des casernes, les 18 000 autres étant hors caserne, mais à proximité immédiate.

Les casernes, ainsi que les logements qui y sont rattachés, peuvent être domaniales ou locatives. Dans le premier cas, elles appartiennent à l'Etat, dans le second, elles sont louées à un tiers, généralement une collectivité territoriale. Les emprises domaniales sont évidemment les moins coûteuses puisque la gendarmerie n'a pas de loyer à verser, alors qu'elle finance la location des immeubles loués aux collectivités. L'acquisition de casernes, malgré un intérêt à terme évident, est limitée pour des raisons budgétaires aux grosses implantations de la région parisienne et des chefs-lieux de département. En revanche, les casernes plus modestes situées en zone rurale sont souvent louées aux communes. C'est ainsi que les 746 casernes domaniales regroupent 33 626 logements alors que les 3 355 casernes locatives en regroupent à peine 28 323.

La faiblesse des dotations financières, conjuguée à la hausse des effectifs au cours de ces dernières années, a conduit la gendarmerie à recourir de manière accrue au secteur locatif. Le tableau ci-après fournit un aperçu de la répartition actuelle des logements mis en chantier et livrés.

**REPARTITION PAR TYPE DE PROPRIETAIRE DES LOGEMENTS DE LA GENDARMERIE MIS EN CHANTIER ET LIVRES EN 2005 ET 2006**

	2005		2006	
	Mises en chantier	Livraisons	Mises en chantier	Livraisons
<b>Logements domaniaux</b>	346 (15%)	554 (46%)	861 (22%)	366 (14%)
<b>Logements loués</b>	2 030 (85%)	662 (54%)	2 972 (78%)	2 274 (86%)
<b>Total</b>	2 376	1 216	3 833	2 640

*Source : gendarmerie nationale*

## **2. Une masse de loyers de plus en plus imposante**

Cette disproportion de plus en plus criante au profit des logements locatifs entraîne une conséquence directe évidente sur les charges de loyer payées par la gendarmerie.

Alors que cette somme s'élevait à 327 millions d'euros en 2004, elle est passée à 353 millions d'euros en 2005, atteindra 380 millions d'euros l'an prochain, dépassera probablement 400 millions d'euros en 2007 et s'établira aux alentours de 450 millions d'euros en 2008, époque à laquelle les bâtiments actuellement mis en chantier seront livrés. En cinq ans, la hausse des crédits destinés aux loyers aura ainsi atteint 38 %.

## **3. Les différentes procédures juridiques**

Avant l'adoption de la LOPSI en 2002, les collectivités territoriales, généralement les communes, qui décidaient de construire une caserne de gendarmerie étaient assez peu aidées sur le plan financier. Elles percevaient une subvention qui représentant 18 à 20% (selon la taille de la commune) d'un plafond de 148 000 euros arrêté par le ministre de l'économie et des finances et censé représenter le coût d'un « équivalent-logement » moyen, c'est-à-dire d'un logement, d'un local de service (bureau) et d'un garage. Or le coût réel d'un équivalent-logement est plutôt estimé à 230 000 euros. Tout en étant souvent aidées par la région ou le département, certaines communes, dans le louable souci d'assurer des conditions de travail et de vie dignes à la brigade de gendarmerie qu'elles hébergent, avaient donc tendance à s'endetter et à remettre à plus tard la réalisation d'autres équipements tout aussi importants.

Depuis 2002, la LOPSI permet aux collectivités de recourir, jusqu'au 31 décembre 2007, à la procédure du bail emphytéotique administratif (BEA) pour les services publics de l'Etat. Ainsi, la commune s'associe à une banque et à un groupement de constructeurs pour faire bâtir la caserne qu'elle prend à bail et

qu'elle sous-loue ensuite à la gendarmerie. Son effort financier s'en trouve allégé. Cette procédure a permis la mise en chantier d'un nombre important d'opérations, dont certaines sont de grande ampleur. 879 dossiers, qui concernent plusieurs milliers de logements, sont aujourd'hui en cours d'instruction.

Une autre procédure connaît depuis quelques années un vif succès, il s'agit de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine de l'Etat. Cette procédure permet à la gendarmerie de s'associer à un opérateur privé qui fait construire et loue aux militaires la caserne et les logements pendant une durée comprise entre 25 et 30 ans. A l'issue de cette période, dont la durée a été calculée de manière à ce que l'opérateur privé puisse rentabiliser son investissement, l'Etat devient propriétaire du bien. Cette procédure induit donc le paiement d'un loyer pendant plusieurs années, mais fait entrer, à terme, l'emprise dans le domaine de l'Etat. Dans la mesure où elle oblige la gendarmerie à mettre en concurrence plusieurs opérateurs avant de lancer une opération, cette procédure permet d'obtenir des loyers relativement modérés. C'est donc par ce biais que la gendarmerie a décidé de faire bâtir 250 logements à Châteauroux, 110 à Laval et 260 à Caen. Une opération similaire portant sur 450 logements est envisagée à Sathonay, près de Lyon.

Ces différentes démarches ont pour objectif de remplacer toute une génération de casernements anciens dont certains sont devenus vétustes, mais également de loger les 7 000 gendarmes supplémentaires dont la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure prévoit le recrutement. Elles permettront également de loger en caserne les militaires qui, actuellement, sont logés à l'extérieur. En l'absence de perturbation budgétaire, sept à huit années seront nécessaires pour mener à bien cette ambition.

## **E. LES AUTRES OPERATIONS D'INFRASTRUCTURE**

Contrairement à l'armée de terre et à la gendarmerie, disséminées sur l'ensemble du territoire national, la marine nationale et l'armée de l'air disposent d'un nombre d'implantations plus facile à cerner. Leur nombre relativement réduit n'interdit toutefois pas les opérations de grande ampleur.

### **1. La marine**

En 2006, la marine investira 56 millions d'euros dans la remise à niveau de ses moyens portuaires. C'est ainsi que les bassins 2 et 3 de Brest ainsi que les épis d'accostage pour porte-avions, aujourd'hui très détériorés, sont rénovés. De la même manière, en prévision de la première période d'entretien majeur du porte-avions *Charles de Gaulle*, les infrastructures du port de Toulon nécessitent des adaptations, qu'il s'agisse des ateliers pour l'entretien des chaufferies nucléaires ou des casernements nécessaires à l'accueil de l'équipage.

La marine prépare également l'arrivée prochaine des sous-marins nucléaires d'attaque de type Barracuda à Brest en renouvelant les installations nucléaires et en rénovant le bassin n° 10. Cette opération s'élève à 12 millions d'euros.

Enfin, la marine remet à niveau, pour 24 millions d'euros les moyens techniques de ses ports de Brest, Toulon et Cherbourg ainsi que ses installations nucléaires de l'île Longue (pour 26 millions d'euros) pour tenir compte du renouvellement des moyens de la dissuasion.

## **2. L'armée de l'air**

Dotée en 2006 d'un budget infrastructure de 63 millions d'euros, l'armée de l'air se concentrera essentiellement sur des opérations d'accueil des nouveaux types d'avion (Rafale, A400 M, Casa 235) sur ses plateformes ainsi que sur ses systèmes de commandement et de communication.

L'opération la plus onéreuse concerne la cité de l'air, à Paris, dont un immeuble fait l'objet d'une opération lourde de désamiantage et de réhabilitation. Cette opération, qui a nécessité le relogement provisoire de nombreux bureaux, s'élève à 18 millions d'euros.

Une autre opération, d'un montant de 7 millions d'euros, est consacrée au système de commandement et de conduite des opérations aériennes et comprend la mise en place d'un système d'approche de précision de nouvelle génération.

## **3. Les opérations interarmées**

Ces opérations concernent essentiellement le logement familial, notoirement insuffisant. En effet, le parc des logements familiaux est estimé à 63 500 logements pour une population éligible estimée à 232 500 personnes.

En métropole, 54 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés à la construction, à la réhabilitation ou à la conclusion de conventions de réservation de logements. Les principales opérations de construction de logements domaniaux qui seront lancées en 2006 portent sur 80 logements à Brétigny-sur-Orge (Essonne), 60 à Marseille (Bouches-du-Rhône), 80 à Lille (Nord), 40 à Ventiseri (Corse du sud) et 52 à Nîmes (Gard). En matière de réhabilitation, une très importante opération de rénovation est conduite sur un ensemble de 564 logements au Kremlin-Bicêtre (Val de Marne). Par ailleurs, 11 millions d'euros seront consacrés à la rénovation d'un total de 1,1 million de m<sup>2</sup>. Le renouvellement des conventions de réservation des logements passés avec la société nationale immobilière (SNI) et venant à expiration nécessite, en 2006, l'inscription de 30 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

Outre-mer, 30 millions d'euros seront consacrés au logement : 28 millions d'euros permettront la réalisation de 45 logements aux Antilles, de 45 en Guyane, de 130 à la Réunion et à Mayotte, de 56 en Nouvelle-Calédonie et de 8 en Polynésie. 2 millions d'euros seront consacrés à des travaux de réhabilitation.

Enfin, 10 millions d'euros seront investis à l'étranger, essentiellement à Djibouti, au Gabon et au Sénégal pour le logement des familles de militaires français.

L'action relative à la politique immobilière de la défense est assortie de huit indicateurs de performance. Ces indicateurs, qui auront pour but d'apporter, entre autres, des indications en terme de dépassement de durée ou de coût des programmes, en terme d'occupation de logements de fonction, de dépenses de fonctionnement ou de coût total au mètre carré, ne seront pas disponibles avant l'année 2007.



## **IV. — LES SYSTEMES D'INFORMATION, D'AMINISTRATION ET DE GESTION (SIAG)**

### **A. UNE REORGANISATION FONCTIONNELLE DU MINISTERE**

Cette action regroupe pour la première fois les crédits d'investissement de l'informatique de gestion attribué à l'ensemble des organismes du ministère. Ces crédits sont désormais pilotés par le secrétaire général pour l'administration (SGA). La stratégie ministérielle de réforme (SMR) cherche à favoriser la création de systèmes d'information communs à plusieurs entités dans chaque domaine fonctionnel (finances, ressources humaines...). Concrètement, une instance de pilotage présidée par le secrétaire général pour l'administration, la commission des SIAG, sera chargée d'approuver le schéma directeur des SIAG du ministère ainsi que tous les projets de SIAG et d'attribuer les crédits.

La création de cette action a conduit le ministère de la défense à concevoir deux nouvelles directions en matière informatique. Il s'agit en premier lieu de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) qui aura pour objectif de mettre fin à la dispersion des politiques en matière informatique. Elle aura en charge la rationalisation des acquisitions du ministère, mais aussi des normes de sécurité et assurera une veille technologique dans le domaine. Sa création constitue un exemple typique de l'intérêt de la LOLF qui favorise une rationalisation des moyens.

La seconde direction créée est la direction interarmées des réseaux d'infrastructure des systèmes d'information (DIRISI) qui va regrouper des services éparpillés dans l'ensemble du ministère dans le but d'assurer la fonction support de tous les réseaux de la défense. Dans la mesure où elle contribuera directement à la préparation opérationnelle des forces, la DIRISI a été placée dans le programme 178 « préparation et emploi des forces ».

Cette réorganisation des services informatiques du ministère de la défense, qui impliquera davantage le secrétaire général pour l'administration, résulte d'une volonté d'économie qui nécessite que soit mis un terme à l'éparpillement des dépenses en matière informatique.

### **B. LES PRINCIPAUX PROJETS**

Les crédits de cette action inscrits dans le projet loi de finances s'élèvent, pour 2006, à 92,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 106,3 millions d'euros de crédits de paiement.

En 2006, ces crédits permettront la poursuite de la réalisation d'un certain nombre de programmes parmi lesquels les plus importants concernent la gestion des ressources humaines. 25,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et

21,3 millions d'euros de crédits de paiement seront inscrits à cette fin. Le tableau qui suit présente les crédits affectés aux principaux programmes informatiques du ministère de la défense.

**LISTE DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'INFORMATION  
INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006**

*(en millions d'euros)*

<b>Programmes informatiques</b>	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Gestion des ressources humaines	25,1	21,3
Gestion des ressources financières	12,1	15,5
Gestion de documents (intranet « sensible »)	8,3	11,0
Achats publics et maîtrise d'ouvrage	6,9	7,2
Soutien du personnel	5,0	6,0
Service national	3,6	1,7
Information et communication	2,6	2,8
Santé	1,1	1,4
Ressources immobilières	0,04	1,7
Secteur juridique	0,1	0,2

*Source : documents budgétaires*

Outre les programmes informatiques, le ministère investira l'an prochain 27,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 31,8 millions d'euros de crédits de paiement en matériel informatique, l'objectif étant de renouveler chaque année 20% des postes de travail, ce qui correspond à un objectif raisonnable de renouvellement complet du matériel informatique tous les cinq ans. Les serveurs, en revanche, ne sont changés que tous les sept ans.

### **C. LES INDICATEURS RETENUS**

L'action relative aux systèmes d'information, d'administration et de gestion a été dotée de deux indicateurs de performance. Le premier doit présenter la part du budget annuel dévolue à des projets concernant au moins trois grands organismes subordonnés au ministre. En effet, l'objectif est de favoriser l'émergence de projets de systèmes d'information communs au plus grand nombre des acteurs du ministère de la défense, en rupture avec la situation observée ces dernières années.

L'objectif a été fixé à 50 %, dans la mesure où la mutualisation des systèmes ne peut être totale en raison des spécificités des différents intervenants. Les données permettant de construire cet indicateur ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2005, ce qui permettra d'élaborer une prévision pour 2006.

Le second indicateur de performance doit rendre compte du pourcentage de dépassement du coût initial des projets, l'objectif étant d'obtenir un chiffre aussi proche de zéro que possible. Une première évaluation sera réalisée en fin d'année 2005 afin de définir un objectif pour 2006.



## **V. — L’ACTION SOCIALE**

### **A. UN ELEMENT CONSTITUTIF DE LA CONDITION MILITAIRE**

#### **1. Une évolution constatée depuis la professionnalisation**

En complément des dispositifs de droit commun et des prestations interministérielles, le ministère de la défense dispose d’une politique sociale particulière qui vise à prendre en compte les contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les agents du ministère de la défense. Ces sujétions, qui concernent plus spécifiquement les personnels militaires, sont la mobilité, la disponibilité, la précarité des carrières et l’implantation de nombreuses formations dans des garnisons isolées. Elles affectent en particulier une population jeune.

La professionnalisation des armées a conduit au remplacement des appelés, dont la plupart étaient célibataires, par des engagés volontaires qui restent plusieurs années sous l’uniforme et dont la proportion de chargés de famille est bien plus importante. La question de l’emploi du conjoint et de la garde des enfants se pose donc avec beaucoup plus d’acuité que par le passé, surtout dans une armée dont le nombre de militaires affectés en opérations extérieures a connu une augmentation impressionnante depuis une dizaine d’années. L’assistance aux familles restées dans la ville de garnison devient primordiale.

Dans ce contexte, l’action sociale qui s’adresse aussi bien aux agents civils qu’aux militaires, s’inscrit comme un élément essentiel de la condition du personnel. Pour les militaires, qui sont très sensibles à cet aspect de leur profession, l’environnement social est perçu plus que jamais comme un élément de leur condition spécifique.

Pour mettre en œuvre cette politique sociale, la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP) dispose d’un réseau de directeurs locaux, de conseillers techniques et d’un partenaire privilégié, l’institut de gestion sociale des armées (IGESA) avec lequel est passé un contrat pluriannuel d’objectifs.

#### **2. Des interventions diverses**

L’action sociale du ministère de la défense a pour mission prioritaire d’assurer le soutien social de ses ressortissants et plus particulièrement de ceux qui se trouvent dans une situation accidentellement critique, source de déséquilibre et de difficultés personnelles, familiales et professionnelles.

Le dispositif de soutien social comprend des aides financières lorsque la situation du ressortissant le justifie. Ces aides sont destinées à participer de manière complémentaire au redressement du budget de l’intéressé. Les aides financières représentent 8 % de l’activité des assistants de service social et

s'élèvent en moyenne de 736 euros par agent. Elles peuvent prendre la forme d'un secours, urgent ou exceptionnel, qui constitue une aide non remboursable ou d'un prêt social, remboursable sans intérêt. Ces aides peuvent être cumulées. Elles sont délivrées soit par le réseau social ministériel, soit par l'IGESA.

L'enveloppe financière consacrée aux secours et aux prêts sociaux représentait 13,88 millions d'euros en 2004 et 14,21 millions d'euros en 2005, ce qui représente une hausse de 2,4 %.

Les motifs d'octroi des secours et prêts sociaux sont classés en quatre catégories et se répartissent ainsi :

- motif budgétaire : ressources insuffisantes, difficultés passagères, surendettement. Ce motif représente 49 % des ressources de ce budget de secours.

- problèmes familiaux ou de santé : maladie, accident, dépendance, décès, séparation, divorce, demande liée à l'enfant (37 %).

- difficultés liées à l'emploi et à la mobilité : opération extérieure, mutation, restructuration, reconversion (8 %).

- problèmes de logement : accession à la propriété, changement de logement (6 %).

Afin d'aider ses agents en difficulté, les crédits consacrés aux actions de prévention conduites par le ministère de la défense augmentent de 600 000 euros en 2004 à 1,1 million d'euros en 2005 ce qui représente une hausse de 83 %. Une campagne nationale d'information intitulée « piloter son budget », destinée à prévenir les situations de surendettement a été lancée en 2005.

## **B. L'INSTITUT DE GESTION SOCIALE DES ARMEES**

### **1. Statut et organisation de l'IGESA**

Créé par la loi n° 66-458 du 2 juillet 1966, l'institut de gestion sociale des armées est un établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle du secrétaire général pour l'administration. Doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, il est administré par un conseil de gestion composé de représentants des usagers, des services du ministère de la défense, des personnels de l'institution et de personnes désignées par le ministre pour leurs compétences particulières.

Acteur essentiel de la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense, l'IGESA mène des actions pour lesquelles il exerce un simple rôle de relais financier pour le compte du ministère mais aussi des actions propres qu'il gère en toute autonomie. Doté d'un échelon central, d'antennes régionales et d'établissements répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain, outre-mer et

en Allemagne, l'institut emploie environ 4 500 personnes dont 800 en contrat à durée indéterminée. Tous sont des personnels de droit privé.

## **2. Les établissements gérés par l'IGESA**

L'IGESA gère une quarantaine d'établissements de vacances en pension complète, demi-pension ou en formule logis. Un système de tarification en cinq tranches de quotient familial permet de moduler le prix payé par les familles. Les conditions de réservation sont facilitées pour les militaires en opérations extérieures ainsi que pour les plus jeunes agents.

Soixante-dix centres de vacances permettent à près de 12 000 enfants de partir en vacances chaque année. Là aussi, un système de tarification tenant compte des ressources des familles permet de moduler le prix payé par les intéressés. Le tarif de référence est inférieur de 10 à 15 % au coût réel.

Treize crèches et vingt-huit haltes-garderies offrent une capacité d'accueil totale de 926 places. Deux maisons d'enfants à caractère social accueillent chaque année 125 enfants qui connaissent une situation sociale et familiale difficile.

Depuis 1993, la résidence hôtelière « Voltaire », à Paris, d'une capacité de 150 chambres, propose des prestations à des tarifs couverts par les frais de mission des usagers. L'institut gère également une agence de voyage qui permet d'accéder à des prestations à des tarifs préférentiels.

## **C. LES DEPENSES SOCIALES**

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 au titre de l'action sociale de la défense s'élèvent à 87,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et à 86,4 millions d'euros de crédits de paiement, hors titre 2. Si l'on ajoute à ces crédits les dépenses en personnel, on atteint un montant de 165,4 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et de 164 millions d'euros pour les crédits de paiement.

### **1. Les dépenses de fonctionnement**

Les crédits de l'action sociale, hors rémunérations et charges sociales se décomposent en dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention. Les crédits de fonctionnement atteignent 23,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 22,3 millions d'euros de crédits de paiement.

Le coût du fonctionnement courant, qui comprend essentiellement les dépenses d'entretien des établissements utilisés pour l'action sociale, ne s'élève qu'à 2,01 millions d'euros. Les dépenses générales du réseau social (informatique, petit matériel...) sont prises en charge par d'autres actions ou programmes de la défense.

En revanche, sont classés dans la catégorie des dépenses de fonctionnement, de manière un peu étrange, les crédits prévus pour les secours, d'un montant de 4,13 millions d'euros, ainsi que les actions sociales collectives qui représentent 14,09 millions d'euros. Ces dernières recouvrent notamment la prise en charge d'une partie des repas au titre de la prestation interministérielle d'alimentation, les actions de prévention contre les fléaux sociaux (alcoolisme, obésité...) ou l'aménagement de postes pour les travailleurs handicapés.

## **2. Les dépenses d'intervention**

Les crédits que le ministère de la défense classe dans la catégorie des dépenses d'interventions ne couvrent en fait que les transferts réalisés au profit de l'Institut de gestion sociale des armées, des mutuelles de la défense ainsi que de diverses associations censées conduire des actions sociales au profit des ressortissants du ministère de la défense.

Les subventions totales versées par le ministère de la défense pour l'ensemble des actions de l'IGESA s'élèvent à 51,8 millions d'euros en 2005, en hausse de 7 % par rapport à 2004. Cette somme devrait être portée à 54,3 millions d'euros en 2006 (+ 4,8 %). Le budget global de l'IGESA s'élève en 2005 à 104,25 millions d'euros. Le renouvellement du contrat d'objectif entre le ministère de la défense et l'IGESA pour la période 2005-2008 a été signé le 15 juillet 2005.

Les crédits consacrés aux mutuelles s'élèvent à 8,5 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Neuf mutuelles sont ainsi subventionnées par le ministère.

Enfin, les crédits versés aux associations qui jouent un rôle à caractère social, culturel ou de loisir s'élèvent à 1,3 million d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

## **D. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE**

L'action sociale du ministère de la défense comprend deux indicateurs de performance. Le premier, qui est destiné à apprécier la réactivité des services sociaux du ministère, établit la proportion des aides accordées dans un délai inférieur à quatorze jours. Alors que ce taux s'élevait à 40 % en 2004 et devrait atteindre 42 % en 2005, une prévision pour 2006 a été fixée à 44 % tandis que l'objectif final à l'échéance 2008 est de l'ordre de 50 %.

Le second indicateur a pour finalité de mettre en évidence les coûts de gestion de l'action sociale afin que la plus grande partie des crédits cette action soit consacrée aux prestations elles-mêmes. Ce coût d'intervention qui s'élevait à près de 55 % en 2003 et à 52 % en 2004 devrait atteindre 51,4 % en 2005 puis 50 % à partir de 2006, ce qui constitue l'objectif final.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRETAIRE GENERAL POUR L'ADMINISTRATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Christian Piotre**, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), au cours de sa réunion du 19 octobre 2005.

**Le président Guy Teissier** a rappelé, en préambule, que le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, assumait des responsabilités très larges : affaires financières, définition et mise en œuvre de la politique du personnel civil et militaire, gestion du personnel civil, action sociale, affaires juridiques, politique immobilière domaniale et du logement, politique des archives et bibliothèques, actions culturelles et éducatives. Il a ajouté que, sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances, le secrétaire général pour l'administration devenait responsable, au sein de la mission « Défense », du programme support du ministère, le programme 212 – « Soutien de la politique de défense » –, et qu'il pilotait la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

**M. Christian Piotre** a souligné que le budget pour 2006 constituerait la quatrième annuité de la loi de programmation militaire et de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, mais surtout qu'il marquerait la première année de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) .

Les engagements des lois de programmation étant globalement respectés, l'attention du SGA est surtout retenue par l'entrée en application de la LOLF. Cette loi constitue un véritable changement de paradigme dans la manière de présenter le budget de la défense et d'assurer son exécution : le regain de transparence est sensible non seulement vis-à-vis du Parlement mais aussi à l'intérieur du ministère lui-même, les états-majors et les directions étant amenés à vérifier leurs chiffres et à préciser la formulation de leurs besoins. En vertu des orientations fixées dès 2002 par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, la LOLF s'accompagnera d'une poursuite de la modernisation de l'organisation du ministère et de sa façon de travailler ; l'aménagement et la clarification des fonctions des principaux collaborateurs du ministre traduisent la volonté de se mettre en « ordre de bataille » pour l'avenir.

Même si une vingtaine d'indicateurs doivent encore être élaborés d'ici à 2007, l'expression des missions et des objectifs atteint un degré de clarté remarquable, grâce à des agrégats beaucoup plus pertinents. La formulation d'objectifs de performance et d'instruments de contrôle de gestion est fondamentale pour le SGA, à qui il appartient d'offrir au ministre une vision globale de l'exécution de son budget. Les gestionnaires se voient soumis à une exigence d'efficacité et de responsabilité accrue à travers le pilotage des programmes.

Les 47 milliards d'euros du budget de la défense sont répartis entre quatre missions et neuf programmes. Les missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » sont placées sous la maîtrise du ministère de la défense et du ministère délégué aux anciens combattants. Quant aux missions interministérielles « Sécurité » et « Recherche et enseignement supérieur », les aspects concernant la défense y sont clairement identifiés : il s'agit respectivement des moyens affectés à la direction générale de la gendarmerie nationale et de la contribution à la recherche duale.

Le SGA est responsable de quatre programmes : un programme de la mission « Défense », « Soutien de la politique de défense », qui représente près de 3 milliards d'euros ; trois programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », à savoir « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » pour 3,4 milliards d'euros, « Lien entre la Nation et son armée » pour 300 millions d'euros et « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » pour 200 millions d'euros.

Puis M. Christian Piotre a dégagé les priorités dégagées par ce projet de budget.

La modernisation des équipements, le maintien en condition opérationnelle ainsi que l'entretien des infrastructures et les grands projets immobiliers – avec un effort soutenu en faveur de la gendarmerie – incombent plus particulièrement au délégué général pour l'armement ou au chef d'état-major des armées.

Après les débats très difficile de 2004, les effectifs seront réalisés conformément à la programmation, soit 432 300 personnes, 352 100 militaires et 80 200 civils, avec la création de postes dans la gendarmerie et à la DGSE. Les armées pourront ainsi remplir dans de bonnes conditions les missions qui leur sont confiées.

L'effort en faveur du personnel sera poursuivi. Les mesures au profit des militaires atteindront 67 millions d'euros, répartis entre le fonds de consolidation de la professionnalisation, pour 22,5 millions, le plan d'amélioration de la condition militaire, pour 26 millions, et le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées dans la gendarmerie, pour 18,4 millions. Le personnel

civil bénéficiera de 15,5 millions de crédits destinés à accompagner la réforme des statuts et la fusion des corps, afin de donner des perspectives à cette catégorie de personnels. La progression de 3,5 % des crédits de l'action sociale, pour un total de 98 millions d'euros, sera consacrée à l'environnement familial, aux crèches, mais aussi à l'indemnisation des accidents du travail et l'accroissement du parc de logements familiaux.

En réponse à une interrogation du **président Guy Teissier** à propos des crèches, **M. Christian Piotre** a indiqué que le ministère de la défense construirait des crèches dont il serait propriétaire mais qu'il effectuerait également des réservations par conventions dans d'autres structures, en fonction de la situation de chaque garnison.

La poursuite du préfinancement du surcoût des opérations extérieures, doté de 250 millions d'euros, devrait mettre un terme à une mécanique redoutable : le financement de ces opérations, assuré par les états-majors, hypothéquait le fonctionnement quotidien des unités à partir du milieu d'année ; une partie des crédits d'investissements était gelée pour gager le décret d'avance de l'automne. La restitution de ce gage en loi de finances rectificative intervenait trop tardivement pour engager les dépenses, ce qui alimentait les reports sur l'exercice suivant.

Le budget de la défense contribue aussi à quatre priorités gouvernementales.

Dans le domaine de d'emploi, le ministère de la défense soutient l'initiative « Défense deuxième chance », à travers le rôle d'identification des jeunes que joue la direction du service national lors de la JAPD, la mise à disposition d'emprises foncières et le recrutement de cadres militaires ayant achevé leur carrière ou leur contrat. Il a signé 600 contrats d'apprentissage, avec l'objectif de conclure 1 000 contrats d'avenir courant 2006 et entend jouer un rôle actif dans le parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État pour les juniors et les seniors. Cet effort n'intervient bien évidemment qu'en complément de son action habituelle en matière de recrutements et de reconversions.

S'agissant du logement, le ministère a identifié quarante-deux emprises qui seront cédées à des opérateurs pour la construction de 5 000 à 6 000 logements et il recherche des emprises supplémentaires. Pour le développement des territoires, le ministère est partie prenante dans certains pôles de compétitivité. Enfin, il participera au respect des engagements pris dans le cadre des contrats d'entreprises de DCN et de Giat Industries.

M. Christian Piotre a ensuite mis en évidence les enjeux du projet de loi de finances pour le SGA.

Le premier concerne la mise en œuvre de la LOLF. Historiquement, le secrétaire général pour l'administration était avant tout chargé de coordonner les grandes directions fonctionnelles du ministère. Depuis 1999, le SGA est placé à la tête d'une administration qui comporte plus de 11 000 agents aujourd'hui. En 2006, il doit apprendre un troisième métier : celui de responsable de programmes. Mais il devient aussi l'accompagnateur de la mise en œuvre de la LOLF pour tout le ministère, notamment à travers la direction des affaires financières et la direction de la fonction militaire et du personnel civil. Enfin, il est investi du rôle de coordinateur interprogrammes dans certains secteurs tels que l'immobilier ou les ressources humaines. Le SGA est donc un acteur important de la cohérence ministérielle et devra éviter que ne se créent de nouveaux types de cloisonnement qui se substitueraient à ceux mis à bas par la LOLF.

Le second enjeu est la poursuite de la modernisation du ministère. Dans les années 1990, le SGA était le moteur de la mutualisation des moyens et de l'interarmisation. Ce n'est plus le cas aujourd'hui car les esprits ont évolué. La réforme intervenue cette année qui instaure l'autorité du chef d'état-major des armées sur ceux qui étaient jusqu'à présent ses pairs relancera la dynamique interarmées, d'autant que l'engagement opérationnel croissant a fait prendre conscience à chacun des enjeux de l'« interarmisation ».

La déconcentration de la gestion des personnels civils doit être menée à pas comptés, en concertation avec les états-majors et les organisations syndicales, afin de déterminer les actes qui pourraient utilement être confiés aux responsables de programme, voire aux responsables de budget opérationnel ou aux employeurs au sens strict. S'agissant des personnels militaires, les décrets d'application du statut général entrent dans leur dernière phase d'élaboration et un chantier sensible s'ouvre, celui des statuts particuliers, avec deux grands objectifs : contribuer à la réforme de l'État en ramenant le nombre de statuts de 105 à une cinquantaine ; moderniser la gestion des ressources militaires en introduisant les notions de « filières » et de « métiers », qui auront une incidence sur les carrières et les rémunérations. Les grands principes de cette réforme seront fixés avant la fin 2005 et elle devrait aboutir courant 2006.

Les réformes d'organisation en cours seront confortées. Celle du service historique de la défense est bien avancée. Pour le service d'infrastructure de la défense, il reste beaucoup à faire : la direction centrale a été mise sur pied mais ses trois réseaux – travaux maritimes, services locaux d'infrastructure de l'armée de l'air et services du génie – doivent encore lui être rattachés pour fonctionner harmonieusement. Quant à l'intégration de la fonction informatique, elle se concrétise par la création d'une direction générale des systèmes d'information et de communication, chargée de fixer des orientations en matière technologique, commerciale et de sécurité. Trois autorités seront chargées de la cohérence des systèmes d'information entre les réseaux : le secrétaire général pour l'administration sera responsable de la compatibilité entre systèmes d'information administratifs et de gestion, le chef d'état-major des armées des systèmes

d'information opérationnels et le délégué général pour l'armement des systèmes à vocation scientifique et technique.

D'autres chantiers de modernisation restent ouverts. En effet, le ministère de la défense, contrairement à d'autres départements ministériels, prolonge la démarche de stratégie ministérielle de réforme, considérant que cette procédure aide à fixer des objectifs de rationalisation – externalisations ou partenariats – et à en cerner les conséquences. C'est d'autant plus utile avec la LOLF que les responsables des budgets opérationnels de programme ont besoin d'un outil d'analyse, de réflexion et de programmation pour dégager des économies et opérer des choix d'allocation de ressources. La fongibilité asymétrique ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la LOLF : l'optimisation de l'allocation de ressources s'effectue aussi au sein des crédits de fonctionnement.

Le SGA se coordonne avec les autres ministères pour mettre en œuvre les politiques interministérielles. À cet effet, des protocoles ont été signés avec le ministère de l'écologie et du développement durable ainsi qu'avec celui de la culture et de la communication. En 2006, un nouveau protocole devrait être conclu avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Christian Piotre a rappelé qu'après la professionnalisation, le ministère avait pu avoir la tentation de décréter une pause dans les réformes. Mais l'effort en faveur de la défense l'a conduit à aller de l'avant. La modernisation s'accompagnera d'une attention particulière envers les personnels civils et militaires. Les directeurs, les chefs d'état-major et les responsables de programme doivent se mobiliser pour expliquer et accompagner les réformes. En outre, un effort particulier doit être consenti en faveur de la formation des personnels civils, qui accuse un décalage frappant avec celle des personnels militaires.

**Le président Guy Teissier** a posé trois questions à M. Christian Piotre :

– Les quarante-deux terrains destinés à des programmes immobiliers seront-ils lotis au profit de la gendarmerie et des armées, ou bien à des fins civiles, le ministère de la défense pouvant ainsi démontrer qu'il peut se mettre en question et réaliser des économies ?

– Où en est le mouvement d'externalisation, notamment des logements de la gendarmerie, dont il a beaucoup été question ces dernières années ?

– Des modes de financement innovants ont pu être évoqués pour les frégates multimissions ou pour les avions ravitailleurs. L'armée de l'air a commandé les deux avions à très long rayon d'action qui lui faisaient défaut, et ceux-ci seront non pas achetés mais loués. Les modes de financement innovants sont-ils adaptés à la défense, notamment pour des volumes de matériels importants ?

**M. Christian Piotre** a apporté les réponses suivantes.

– Le ministère de la défense a pour ambition de contribuer à l'action gouvernementale en faveur du logement. Sept ou huit des quarante-deux emprises identifiées font déjà l'objet d'un dialogue avec des opérateurs immobiliers privés. Toutefois, le ministère ne s'interdit pas de réserver au profit de ses personnels les logements dont il aurait besoin.

– Une grande partie des logements de la gendarmerie et des logements domaniaux sont gérés par l'ex-Société nationale immobilière, devenue filiale de la Caisse des dépôts et consignations. Le ministère ne dispose pas encore de données chiffrées permettant de les valider, sur le plan économique, l'hypothèse de l'externalisation. Le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances sont en train d'accomplir un travail analytique pour combler cette lacune en retraçant l'ensemble des coûts. Si les externalisations s'avèrent pertinentes, il restera à déterminer si la mise en concurrence est absolument nécessaire et, si ce n'est pas le cas, à juger de l'opportunité d'appliquer cette procédure ou au contraire d'accélérer les choses. Pour ce qui est des logements domaniaux hors gendarmerie, la mise en compétition garantira l'amélioration des prestations : le ministère se fait assister par un cabinet pour rédiger le cahier des charges et la consultation sera lancée officiellement au plus tard début 2006.

– Avec un peu de recul, il semble que le fait d'avoir testé les financements innovants dans le cadre d'un programme lourd de frégates à usage militaire n'ait pas été une très bonne idée. Toutefois, le travail considérable accompli avec les opérateurs financiers a fait énormément progresser la connaissance de la problématique sur le plan économique et financier : il est dorénavant clair que de tels montages ne sont valables que s'il existe un tiers utilisateur autre que l'État ; sinon, l'acquisition patrimoniale sera toujours préférable. Deux projets phares sont actuellement à l'étude – les avions ravitailleurs et le satellite de communication Syracuse III. Les perspectives de coopération européenne doivent être prises en compte dans les réflexions.

**M. Jérôme Rivière** s'est étonné que la rénovation des Puma, pour laquelle le Parlement, en 2004, avait voté 400 millions d'euros de crédits, soit abandonnée, et que même celle des Cougar semble reportée à 2007, alors que ces mesures ont longtemps été présentées comme essentielles. À la lumière de cet exemple, il a souhaité que l'application de la LOLF soit l'occasion d'une meilleure information non seulement des personnels civils et militaires mais aussi des parlementaires.

Il a demandé s'il était envisageable de moduler le coût acquitté par les entreprises pour accéder aux dossiers d'appels d'offres sur l'Internet, en fonction de leur degré d'implication dans les réserves, et, plus généralement, où en étaient les relations avec les entreprises à propos des mises à disposition de réservistes.

**M. Christian Piotre** a affirmé que la présentation du budget de la défense en budgets opérationnels de programme (BOP) atteignait un degré de précision

sans commune mesure avec le système précédent, et que cela modifierait sans doute l'attitude du Gouvernement vis-à-vis des demandes budgétaires.

Puis il a noté que les réserves étaient dotées de 15 millions d'euros et que les armées avaient pour préoccupation permanente de faire des entreprises des partenaires du développement des réserves. Des relations conventionnelles sans enjeu financier sont entretenues avec les grands groupes – une quinzaine de conventions ont ainsi été signées – et le projet de loi sur les réserves a pour ambition d'apporter des réponses plus concrètes, en particulier sur le terrain de l'incitation fiscale. En parallèle, le ministère de la défense dialogue en permanence avec les entreprises sur les questions économiques et commerciales, par exemple à propos des perspectives en matière d'externalisation, en liant ce sujet à celui des réserves. Il a douté que la mesure proposée concernant les procédures Internet aboutisse, car elle pourrait être considérée comme une rupture d'égalité dans les procédures de mise en concurrence.

**M. Jean-Michel Boucheron** a déploré que la défense n'ait pas saisi l'occasion de la LOLF pour créer des programmes correspondant aux missions de dissuasion, de projection et de protection. Puis il s'est inquiété de la remarque de M. Christian Piotre selon laquelle les cloisonnements et blocages traditionnels risquaient de faire place à de nouveaux phénomènes comparables.

**M. Christian Piotre** a estimé que la LOLF ne créait pas d'emblée de nouveaux cloisonnements, mais qu'il s'agissait d'un risque et que l'enjeu consistait précisément à mettre en place des procédures et à identifier des lieux de décision empêchant que ne se développent ces tendances. De nouvelles procédures répondent parfaitement à cette préoccupation, comme le Conseil des systèmes de forces, lieu où le chef d'état-major des armées exerce son autorité sur l'expression des besoins capacitaires.

Des coordinations de ce type devront être mises en place dans tous les domaines, en particulier les ressources humaines, les personnels d'un même corps étant répartis entre programmes. Les besoins de mise en cohérence doivent être cartographiés afin qu'à chaque grande politique, correspondent des procédures, des lieux d'arbitrage et de préparation des décisions du ministre.

**M. Charles Cova** a regretté l'absence de rattrapage de la retraite du combattant dans le budget 2006, alors que le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mekachera, n'a cessé, depuis trois ans, de promettre cette mesure et que les députés sont régulièrement interrogés sur ce thème.

**M. Christian Piotre** a assuré que le ministre délégué aux anciens combattants y travaillait et a précisé que deux points d'augmentation de la retraite du combattant, en année pleine, représenteraient une charge supplémentaire de 37 millions d'euros pour le budget de l'État.

**M. René Galy-Dejean** a émis le souhait que les gains liés à l'externalisation des logements domaniaux, qui doit être lancée en 2006, trouvent une concrétisation dès le projet de loi de finances pour 2007.

Considérant que la fongibilité des crédits pourra être utilisée par les parlementaires, à travers des amendements, mais aussi par les gouverneurs de crédits, les objectifs et les performances n'étant pas encore complètement déterminés, il a demandé qui sera juge de la fongibilité et quels moyens seront déployés pour éviter les dérapages.

**M. Christian Piotre** a observé que le Parlement pourrait être amené à modifier l'affectation des ressources en fonction des objectifs et des performances mais qu'il serait délicat de priver brutalement une fonction de ses moyens sans avoir pris l'exacte mesure de cette décision et adapté en conséquence les critères d'objectifs et de performance.

**M. Joël Hart** a salué l'excellence du premier établissement public d'insertion de la défense (EPID), situé à Montry, mais a regretté que ne soient pas connues avec plus de précision les futures implantations. Les collectivités locales volontaires et leurs populations attendent des informations avec impatience, surtout lorsque l'installation d'un établissement est ressentie comme une mesure de compensation à la suite de la dissolution d'une unité – c'est le cas à Doullens, dans la Somme, où était implantée une base de radars.

**M. Yves Fromion** s'est enquis du coût que représentera l'opération « Défense deuxième chance » pour le ministère de la défense lorsqu'elle aura atteint sa vitesse de croisière, et a suggéré de s'appuyer sur ce dispositif pour opposer un argument aux anciens combattants qui demandent toujours plus d'argent : la défense fait le choix d'aider une partie de la jeunesse en déshérence.

**M. Christian Piotre** s'est engagé à communiquer à la Commission la liste des emprises identifiées – parmi lesquelles figure celle de Doullens. Il a indiqué qu'une soixantaine d'entre elles seraient sélectionnées de manière certaine à l'horizon 2007-2008 et que, outre l'établissement de Montry, deux autres seraient inaugurés avant la fin de l'année, à Velet, en Bourgogne, et à Montlhéry, en Île-de-France.

Le ministère, en 2005, a débloqué 3 millions d'euros pour contribuer à l'amorçage du projet, la dotation en capital de l'établissement étant naturellement assumée par Bercy. Quand la cible de 20 000 jeunes sera atteinte, le total des rémunérations qui leur seront versées annuellement atteindra 400 millions d'euros, financés sur le « plan Borloo ». Les coûts de fonctionnement et d'investissement des EPID seront importants mais le recours à la formule de l'établissement public permettra de faire participer les collectivités territoriales et les entreprises qui seront associées à la formation avec l'espoir d'un retour commercial.



**Le président Guy Teissier** a approuvé le dispositif, qui associera les grands groupes économiques et offrira aux officiers et sous-officiers la possibilité de signer un contrat à part entière à l'issue de leur carrière pour continuer à exercer une activité dans laquelle ils excellent. Il a cependant observé que cette opération, quoique présentée comme essentiellement militaire, ne l'était que par l'encadrement du quotidien, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement étant le principal financeur.

**M. Christian Piotre** a mis en avant l'effort de soutien du ministère de la défense, à travers la mobilisation de la direction du service national, chargée d'identifier et de recruter les jeunes en leur proposant des solutions adaptées, ainsi que l'importance de la formation des personnels et le retour d'expérience qu'il conviendra d'effectuer dans les premiers centres.



## II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Beaulieu**, les crédits de la Mission « Défense » : « *soutien de la politique de la défense* », pour 2006, au cours de sa réunion du 26 octobre 2005.

La commission de la défense nationale a alors approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « *Soutien de la politique de défense* ».

\*

\*       \*

La commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de la mission « Défense ».

**M. Jean-Michel Boucheron** a déclaré qu'après mûre réflexion, le groupe socialiste voterait contre les crédits de la Mission « Défense », non pour s'opposer aux intentions affichées mais parce que les crédits proposés relèvent d'un exercice virtuel, voire de l'équilibrisme.

**M. Michel Voisin** s'est étonné de cette prise de position, eu égard à l'effort remarquable consenti depuis quatre ans, tranchant avec une période marquée par les effets de la croyance aux « dividendes de la paix », et qui a permis de faire passer de 1,79 % à 2,17 % du PIB les crédits consacrés à la défense. Ce résultat a été obtenu de haute lutte par la ministre de la défense face au ministère des finances et justifie le vote du groupe UMP en faveur du budget de la Mission « Défense ».

**Le président Guy Teissier** a souligné que le Président de la République, chef des armées, avait joué un rôle décisif et constant dans les arbitrages budgétaires concernant la défense.

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



-----