



N° 3367

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341)

TOME I

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

PAR M. JEAN-CLAUDE VIOLLET,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »	7
A. UN PÉRIMÈTRE PERFECTIBLE	7
B. DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN DIMINUTION	9
II. — LA COMMUNICATION	13
A. L'ECPAD : L'ACHÈVEMENT DE LA TRANSFORMATION EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC	13
B. LA DICOD ET L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE LA FONCTION COMMUNICATION ..	15
III. — MÉMOIRE, PATRIMOINE ET CULTURE	17
A. LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	17
B. PATRIMOINE ET CULTURE	18
1. Les musées	19
2. Les archives	20
IV. — LA JOURNÉE D'APPEL DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE	23
A. UN DISPOSITIF TOUCHANT L'ENSEMBLE DES JEUNES ET DONT LE CONTENU ÉVOLUE	23
1. Un dispositif visant l'ensemble des jeunes français	23
2. Un contenu évoluant progressivement	24
B. DES COÛTS NON NÉGLIGEABLES MALGRÉ UN EFFORT D'ÉCONOMIE	28
1. Une lourde charge d'organisation	28
2. Un coût moyen en progression	29
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
I. — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	31
II. — EXAMEN DES CRÉDITS	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

Par-delà d'inévitables nostalgies, la suspension du service national depuis 1997 continue à susciter des inquiétudes pour le maintien à long terme d'un lien étroit, à l'évidence indispensable, entre l'armée de la République et la nation. Il est vrai que le bilan de cette réforme apparaît moins sombre que d'aucuns auraient pu le croire. La bonne opinion qu'ont les Français de leurs armées atteint en effet un niveau inégalé. Toutefois, ces résultats ne sauraient sans danger être considérés comme définitivement acquis et il est nécessaire de veiller étroitement et avec constance à l'entretien des relations très diverses entre le monde civil et l'univers militaire.

De ce point de vue, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances constitue un véritable progrès, avec la création, au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », d'un programme « Liens entre la nation et son armée » qui regroupe l'essentiel des crédits consacrés aux actions de promotion et de valorisation, au sens le plus large, de la défense auprès de la population. Le programme décrit ainsi les quatre principales politiques menées dans ce domaine par le ministère de la défense : journée d'appel et de préparation à la défense, politique de mémoire, promotion et valorisation du patrimoine culturel et, enfin, communication.

Les montants de crédits concernés restent très modestes au regard des masses financières du ministère de la défense, mais ils ne doivent pas pour autant être négligés. Même si le coût d'opérations de rénovation des locaux de stockage des archives ou d'entretien des nécropoles, par exemple, peut paraître limité et donne parfois paradoxalement la tentation de différer la réalisation de travaux, celle-ci est souvent indispensable et urgente sous peine de dommages irréversibles et inacceptables.

L'étude des évolutions des crédits ne peut en outre s'abstraire d'une double réflexion. Sur l'évaluation de la « qualité » de la dépense, tout d'abord, dans la mesure où les indicateurs de performance du programme relèvent malheureusement davantage d'un souci comptable. Sur la lisibilité des politiques menées, ensuite, la dispersion encore trop grande des moyens entre différents programmes, missions et actions continuant à faire obstacle à la mise en place d'une activité suffisamment coordonnée dans certains domaines.

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2006, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

À cette date, 25 réponses étaient parvenues, soit un taux de 100 %.

I. — L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

Le regroupement, fût-il partiel, des moyens contribuant aux liens entre la nation et l'armée au sein d'un programme clairement identifié dépendant de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » constitue une innovation associée à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Au regard de l'enjeu déterminant que constitue l'entretien de ce lien, alors même que le service national est suspendu et les armées intégralement professionnalisées, il s'agit d'un progrès notable par rapport à la situation prévalant sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il reste que le périmètre retenu est susceptible d'améliorations, d'une part, et que les mouvements et transferts intervenus entre la loi de finances pour 2006 et le présent projet rendent les comparaisons difficiles, d'autre part.

A. UN PÉRIMÈTRE PERFECTIBLE

• Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, le programme 167 « Liens entre la nation et son armée » est l'un des trois programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », dont il représente 7,2 % des crédits de paiement demandés pour 2007. Pour remplir les objectifs qui figurent dans son appellation même, le programme 167 regroupe un ensemble de moyens (direction du service national – DSN, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives – DMPA, délégation à l'information et à la communication de la défense – DICOd, notamment) afin de toucher un large public : les jeunes tout d'abord, à travers la JAPD, les historiens et les chercheurs en sciences sociales ensuite, avec les archives, l'ensemble des citoyens enfin, par l'intermédiaire des musées, des lieux de mémoire ou d'actions de communication.

Le programme se décompose en quatre actions jouant toutes un rôle dans la relation entre les forces armées et la population civile :

— l'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense », qui identifie le rôle de la DSN dans sa participation au parcours citoyen, essentiellement au travers de la JAPD. Cette action représente de loin l'essentiel des crédits du programme (60 % des crédits de paiement demandés en 2007) ;

— l'action 2 « Politique de mémoire », qui regroupe une partie des effectifs de la DMPA et les dotations ou subventions accordées à des fondations ou associations œuvrant au profit de la mémoire des conflits armés. Elle comprend également les crédits destinés aux contrats de plan État-régions pour la politique de la mémoire (développement du tourisme de mémoire). Cette action est celle dont le volume budgétaire est le plus modeste (1,9 % du total des crédits de paiement du programme en 2007) ;

— l'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel », qui agrège les archives du ministère de la défense et les trois musées placés sous la tutelle de la DMPA (21,5 % des crédits de paiement en 2007) ;

— l'action 4 « Communication », qui identifie les crédits de la DICoD et ceux de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD). Les crédits de paiement demandés pour 2007 représentent 16,6 % de l'ensemble du programme.

• Comme le rapporteur avait pu le remarquer dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2006, certains choix effectués pour la délimitation du programme peuvent apparaître peu pertinents dans la mesure où ils ne permettent pas de disposer d'une vision exhaustive et cohérente de l'ensemble des moyens mis au service de certaines politiques.

C'est le cas tout d'abord en ce qui concerne la politique de mémoire. Une partie des crédits de l'action 2 « Politique de mémoire » contribue en effet à l'entretien des lieux de mémoire (notamment les nécropoles et sépultures) alors même que le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » comporte une action précisément consacrée à l'entretien de ces mêmes lieux. Il est vrai, les crédits restent retracés au sein de la même mission et dépendent de fait du même responsable administratif, le secrétaire général pour l'administration.

Ce n'est cependant pas le cas d'autres activités, pour lesquelles les crédits sont répartis entre missions et programmes différents, avec de surcroît des responsables de l'emploi des crédits qui le sont également. Ainsi, l'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » ne retrace qu'une partie des dépenses en faveur des musées des armées. Lui échappent les crédits du musée du service de santé des armées (SSA), de celui de la gendarmerie nationale et des dix-sept établissements de tradition de l'armée de terre, ceux-ci ne relevant pas du secrétariat général pour l'administration.

Ensuite, la dispersion est particulièrement forte pour les crédits relatifs à la communication. La DICoD et l'ECPAD, qui figurent dans l'action 4 du programme 167, bénéficient d'un peu moins de la moitié seulement des moyens budgétaires et humains consacrés à cette fonction, le solde étant dévolu aux services d'information et de relations publiques des armées (SIRPA), au service de communication de la délégation générale pour l'armement ou au bureau de communication du service de santé des armées, qui sont placés respectivement sous l'autorité du chef d'état-major des armées, des chefs d'état-major, du directeur général de la gendarmerie nationale, du délégué général pour l'armement et du directeur du SSA.

Tant du point de vue de la lisibilité budgétaire que de la cohérence des actions menées, la marge de progression apparaît non négligeable.

B. DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN DIMINUTION

Les crédits du programme 167 apparaissent globalement en diminution de 6,6 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement par rapport à 2006. Il convient toutefois d'aborder ces comparaisons avec une grande prudence pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, selon les informations fournies au rapporteur par la DICOd, les dépenses de personnel de l'action 4 ont fait l'objet pour 2007 d'une surdotation d'environ 3,9 millions d'euros, cette erreur étant due à la prise en compte des effectifs de l'ECPAD dans le calcul du socle des RCS de la DICOd pour 2007, alors même que ces effectifs seront financés à partir des crédits du titre 3 à compter du 1^{er} janvier 2007. Le rapporteur suppose que le gouvernement pourrait réparer cette erreur lors de la discussion de l'amendement visant à établir la parité des pensions de retraite et d'invalidité servies en France et à l'étranger, annoncé par le ministre de la défense lors de son audition devant la commission le 4 octobre dernier. La quote-part du « gage » à la charge du ministère de la défense devrait s'élever à 11 millions d'euros.

Le deuxième phénomène perturbant les comparaisons est constitué par le transfert des 5,5 millions d'euros précédemment inscrits sur le titre 2 des actions 2 « Politique de mémoire » et 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » finançant les effectifs de la DMPA contribuant à ces actions. Les effectifs et financements correspondants figurent à compter de 2007 au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

C'est moyennant ces précautions qu'il convient d'examiner les évolutions prévues des crédits du programme 167 telles que détaillées dans le tableau ci-après.

Outre le transfert précité de crédits de personnel vers le programme 212, la baisse des crédits s'explique principalement par deux causes. D'une part, un ajustement technique a été opéré sur les crédits de rémunération de l'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense », à hauteur de 4,66 millions d'euros, au titre des pensions. D'autre part, les dépenses d'investissement (titre 5) de l'action 2 « Politique de mémoire » sont sensiblement réduites, les crédits de paiement passant de 4,31 millions d'euros en 2006 à 1,18 million d'euros en 2007, soit une baisse de 72,6 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

Action et titre	AE			CP		
	LFI 2006	PLF2007	Évolution	LFI 2006	PLF2007	Évolution
01 JAPD	180,123	169,067	- 6,14 %	165,909	162,237	- 2,21 %
titre 2 dépenses de personnel	133,477	128,824	- 3,49 %	133,477	128,824	- 3,49 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	46,027	39,995	- 13,11 %	32,117	33,165	+ 3,26 %
titre 5 dépenses d'investissement	0,609	0,203	- 66,60 %	0,305	0,203	- 33,31 %
titre 6 dépenses d'intervention	0,01	0,045	+ 350,00 %	0,01	0,045	+ 350,00 %
02 Politique de mémoire	8,523	4,884	- 42,70 %	12,683	5,128	- 59,57 %
titre 2 dépenses de personnel	2,579	0	- 100,00 %	2,579	0	- 100,00 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	2,362	1,651	- 30,09 %	1,651	1,651	0,00 %
titre 5 dépenses d'investissement	1,177	1,18	+ 0,23 %	4,314	1,18	- 72,65 %
titre 6 dépenses d'intervention	2,405	2,053	- 14,65 %	4,139	2,297	- 44,51 %
03 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	62,505	54,724	- 12,45 %	60,614	58,116	- 4,12 %
titre 2 dépenses de personnel	27,815	24,33	- 12,53 %	27,815	24,33	- 12,53 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	34,523	20,322	- 41,14 %	32,632	23,714	- 27,33 %
titre 6 dépenses d'intervention	0,167	0,16	- 4,19 %	0,167	0,16	- 4,19 %
titre 7 dépenses d'opération financières	"	9,912	n.s.	"	9,912	n.s.
04 Communication	43,446	46,611	+ 7,29 %	39,823	45,059	+ 13,15 %
titre 2 dépenses de personnel	27,23	15,877	- 41,69 %	27,23	15,877	- 41,69 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	15,973	30,673	+ 92,03 %	11,923	28,673	+ 140,49 %
titre 5 dépenses d'investissement	0,243	0,061	- 74,89 %	0,67	0,509	- 24,10 %
Total programme 167	294,597	275,285	- 6,56 %	279,028	270,54	- 3,04 %
titre 2 dépenses de personnel	191,101	169,031	- 11,55 %	191,101	169,031	- 11,55 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	98,886	92,641	- 6,32 %	78,323	87,203	+ 11,34 %
titre 5 dépenses d'investissement	2,029	1,444	- 28,83 %	5,289	1,892	- 64,23 %
titre 6 dépenses d'intervention	2,582	2,258	- 12,56 %	4,316	2,502	- 42,03 %
titre 7 dépenses d'opération financières	"	9,912	n.s.	"	9,912	n.s.

Source: documents budgétaires.

L'analyse des évolutions au sein même des actions est perturbée par d'importants changements de structure.

Ainsi, en ce qui concerne l'action 4 « Communication », la principale nouveauté pour 2007 réside dans la dotation d'une masse salariale pour l'ECPAD à hauteur de ses effectifs réels. Cela se traduit par une baisse des crédits de personnel du titre 2 et par une augmentation de la subvention à l'ECPAD, retracée au titre 3, correspondant à une masse salariale de 16,72 millions d'euros pour 302 emplois (contre un effectif budgétaire théorique précédemment de 328, avec un effectif réalisé se situant entre 280 et 295 personnes). La LOLF conduit donc à mettre en conformité les moyens avec les effectifs réels, dans un but de meilleure gestion et de sincérité budgétaire. Les personnels civils seront rémunérés directement par l'ECPAD, celui-ci remboursant aux armées les avances qu'elles consentent en rémunérant les personnels militaires mis à sa disposition. Cette évolution satisfait aux observations effectuées par la Cour des comptes lors du contrôle de l'établissement, il y a deux ans.

Enfin, les contributions de l'action 3 aux budgets des trois musées de l'armée, de la marine et de l'air et de l'espace, figuraient jusqu'ici intégralement dans les subventions de fonctionnement du titre 3 ou d'investissement du titre 5. Une partie d'entre elles, correspondant aux dotations en fonds propres, est désormais retracée par les dépenses d'opérations financières (titre 7), pour un montant total de 9,9 millions d'euros.

L'évolution des plafonds d'emplois autorisés pour l'ensemble du programme subit l'impact des transferts d'effectifs précédemment évoqués au profit de l'ECPAD (300 transferts d'emplois) et du programme 212 (49 transferts).

Les effectifs restent très largement composés par des personnels civils, avec 62 % du total. En 2007, le plafond d'autorisation d'emplois s'élève à 1 380 postes de militaires et 2 254 postes de civils.

II. — LA COMMUNICATION

L'action 4 « Communication » regroupe les crédits affectés à la DICoD ainsi qu'à l'ECPAD, placé sous sa tutelle. Avec 45,06 millions d'euros de crédits de paiement demandés en 2007, cette action représente environ 17 % du programme 167. Toutefois, elle ne récapitule pas l'ensemble du coût de la fonction communication du ministère de la défense, chaque armée et grande entité continuant de disposer de moyens propres.

A. L'ECPAD : L'ACHÈVEMENT DE LA TRANSFORMATION EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC

À l'occasion d'une visite de l'établissement le 19 septembre 2006, le rapporteur a pu mesurer l'ampleur des transformations liées au passage au statut d'établissement public administratif en 2001 ainsi que les défis auquel il doit faire face.

• L'ECPAD doit remplir trois missions : agence d'images, centre de production audiovisuelle et centre d'archives audiovisuelles de la défense. Ces trois missions recoupent celles du programme 167 : communication, politique de mémoire et valorisation du patrimoine.

En ce qui concerne la première mission, l'établissement constitue l'agence d'images du ministère. Il alimente les télévisions et les agences de presse en images d'actualité et peut jouer le rôle de TéléDiffuseur Hôte (TDH) pour certains événements (cérémonie du débarquement de Provence, par exemple). Conformément à la mission de service public, les images d'actualité sont fournies à titre gratuit. Une fois classées en archives, elles peuvent être acquises (droits de reproduction et frais techniques) moyennant un tarif modeste.

La mission de centre de production audiovisuelle suppose de développer des partenariats auprès des professionnels des médias et de l'édition, d'accompagner la politique événementielle du ministère et de promouvoir les fonds d'archives en développant des collections thématiques. Il s'agit également de contribuer à la cohésion nationale, à la diffusion de la culture de défense et aux liens entre la nation et son armée. Enfin, l'accompagnement de l'enseignement de l'histoire et des disciplines audiovisuelles passe par des relations étroites avec les trinômes académiques.

L'ECPAD édite l'ensemble des productions audiovisuelles de la défense, dont notamment le support audiovisuel pédagogique de la JAPD. Du point de vue des investissements, il est déterminant de disposer des matériels les plus performants donnant lieu à une utilisation courante, le recours à l'externalisation étant de mise pour les matériels spécifiques liés à des événements particuliers. Afin de donner davantage d'écho aux réalisations de l'établissement, de nombreuses opérations sont montées avec des chaînes locales, les documentaires

diffusés étant fournis gratuitement. De même, un partenariat récemment conclu avec la DICoD devrait permettre, à compter d'octobre 2006, de diffuser un « journal de la défense » d'un quart d'heure chaque mois sur LCP - Assemblée Nationale, ce qui permettra de faire profiter le grand public de nombreux documents jusqu'ici utilisés majoritairement en interne.

Avec le ministère des affaires étrangères, le ministère de la défense constitue la seule administration autorisée à conserver ses archives. La mission d'archivage audiovisuel suppose de recueillir, conserver, restaurer et mettre en valeur les documents détenus. Il convient également de développer l'accès aux archives grâce à la numérisation des fonds. La base de consultation *Armadillo* monte en puissance et le site Internet devrait permettre la consultation des fonds numérisés et la commande de documents à la fin de 2006. L'ECPAD cherche également à enrichir le fonds d'archives par une politique de collecte, qui s'appuie sur l'appel aux bonnes volontés des donateurs et sur des partenariats avec d'autres organismes militaires. Compte tenu de la valorisation actuelle des documents photographiques anciens sur le marché de l'art, il ne serait pas inutile de réfléchir à une dotation permettant certaines acquisitions, afin d'éviter qu'une partie du patrimoine national soit dispersée à l'étranger.

Les archives sont constituées par environ trois millions de photos (dont 135 000 plaques en verre) et, pour les films, par 68 000 bobines et 40 000 cassettes vidéo. Le plan de sauvegarde et de numérisation repose pour l'essentiel sur des marchés externalisés et représente 1,18 million d'euros par an. Il est particulièrement important pour la sauvegarde des films sur support nitrate et acétate. La sauvegarde complète des bobines nitrate devrait être achevée en 2010. Pour le plan acétate (films affectés par le « syndrome du vinaigre »), 1 922 bobines ont été traitées sur un stock de 12 217 bobines à sauvegarder prioritairement. En tout, 20 000 bobines devraient être transférées fin 2006 dans un local de stockage réfrigéré, en cours de construction.

S'agissant de la numérisation des photos, l'objectif fixé pour la période 2005-2007 est de 400 000 clichés. En 2005, 116 360 ont été numérisés, dont 10 028 plaques de verre.

L'actuel plan de sauvegarde et de numérisation des films et clichés va jusqu'en 2012. A cette date, il conviendra de s'attacher à la numérisation du fonds postérieur à 1946, soit 1,5 million de documents. Jusqu'en 2008, le financement du plan de sauvetage et de numérisation est assuré par l'utilisation de réserves financières attribuées à l'établissement après la dissolution de l'association pour le développement et la diffusion de l'information militaire (ADDIM).

- Du point de vue budgétaire, l'exercice 2007 marquera pour l'ECPAD le plein accès à son statut d'établissement public, avec la maîtrise de sa masse salariale, et donc d'une capacité de recrutement véritablement autonome. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit ainsi une subvention de fonctionnement en forte hausse en raison du versement de 16,72 millions d'euros au titre du transfert

de 302 emplois équivalents temps plein, les crédits relatifs aux effectifs étant précédemment inscrits au titre du budget de la DICoD. La principale priorité reste de doter le pôle archive des moyens nécessaires en personnels, ce qui supposerait de passer de 35 à 40 personnes et d'augmenter le nombre de chargés d'études documentaires.

B. LA DICOD ET L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE LA FONCTION COMMUNICATION

Alors qu'en 2006 la DICoD avait fait l'objet d'un effort d'économie, ses moyens sont globalement reconduits en euros courants pour 2007. Entre 2002 et 2005, les effectifs budgétaires de celle-ci sont passés de 240 à 204, soit une réduction de 15 %. Cette diminution s'inscrit dans l'effort général de réduction des dépenses de communication pour l'ensemble de la fonction.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du montant consolidé des dépenses de communication du ministère de la défense, atténuées ou non des recettes, au cours de la période 2002-2006.

COÛT GLOBAL DE LA FONCTION COMMUNICATION

Années	Dépenses de communication non atténuées	Dépenses de communication atténuées
Exécution 2002	71,82	68,58
Exécution 2003	72,36	69,43
Exécution 2004	73,36	70,21
Exécution 2005 ^(a)	78,09	75,05
Prévision 2006	69,86	66,95
Tendance 2007	71,21	68,06

(a) Le résultat de l'année 2005 tient compte de la redéfinition du périmètre de la fonction effectuée par l'armée de terre ; cette nouvelle approche explique l'augmentation globale des dépenses enregistrée par la fonction communication pour l'exercice 2005.

Source : ministère de la défense.

L'action de maîtrise des ressources humaines et financières menée au cours de l'année 2005 et les efforts engagés pour la période 2006-2007 au sein de l'ensemble de la fonction communication du ministère devrait permettre de réduire les dépenses globales de communication de plus de 8 %. En intégrant les recettes des revues et des produits de communication, la diminution du coût net des dépenses sur la même période devrait être supérieure à 9 %.

D'ici à la fin de 2007, la fonction communication regroupera 1 127 équivalents temps plein (ETP). Par rapport à 2004 et à périmètre constant, la réduction des effectifs sera alors de 142 ETP, ce qui correspond à une baisse de 12,6 %.

L'action de réduction des coûts doit désormais porter sur les autres structures de communication du ministère (terre, air, marine, gendarmerie et DGA). De ce point de vue, la mission d'audit de modernisation a publié en avril 2006 un rapport sur la fonction communication dans les forces armées prônant des mesures de rationalisation, qu'il s'agisse des organisations à moderniser ou du personnel, qu'il serait nécessaire de mieux former. A la demande du ministre, exprimée par une directive du 2 août 2006, des travaux sont en cours et portent notamment sur le développement d'une approche par métiers, sur l'intégration du coût des campagnes de recrutement dans le coût global de la communication, sur la mutualisation des moyens consacrés aux rédactions et sur la poursuite des efforts de rationalisation de la fonction communication. S'agissant de ce dernier point, la diffusion des publications du ministère peut être optimisée, d'une part en termes techniques (avec la substitution autant que possible de la diffusion électronique au support papier), et, d'autre part, de fréquence et de quantité.

Il est regrettable de constater que, contrairement à l'esprit de la LOLF, le découpage budgétaire retenu ne permet pas de disposer d'une vision complète du coût de la fonction communication. L'établissement d'un périmètre budgétaire plus clair est une nécessité et doit accompagner l'amélioration de la coordination des actions menées.

Enfin, on relèvera que l'indicateur de performance de l'action 4 est purement financier, puisqu'il compare le coût de fabrication des revues aux recettes qu'elles engendrent et des produits de communication de l'ECPAD. Il ne permet pas d'évaluer la qualité de la dépense. Or, en matière de communication, celle-ci s'exprime assez largement par l'image des armées, qui est exceptionnellement élevée selon le traditionnel baromètre « Les Français et la défense », avec 87 % de bonnes opinions pour l'institution militaire en 2006. Si la nécessité de disposer d'indicateurs permettant l'évaluation des coûts n'est pas contestable, on ne peut réduire l'action publique à une vision étroitement comptable. La réflexion sur la création d'indicateurs de performance permettant également d'apprécier les résultats en termes d'approfondissement du lien entre la nation et son armée doit donc se poursuivre.

III. — MÉMOIRE, PATRIMOINE ET CULTURE

Le programme 167 comprend deux actions de taille très inégale consacrées à la politique de mémoire (action 2) et à la promotion et à la valorisation du patrimoine (action 3). La première représente seulement 1,9 % des crédits de paiement demandés pour 2007, tandis que la seconde en mobilise 21,5 %. Les deux sont étroitement complémentaires. Tout d'abord parce qu'elles contribuent toutes deux à la préservation et à l'entretien d'une forme de « capital culturel », ensuite parce qu'elles dépendent de la DMPA.

A. LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Malgré un volume budgétaire des plus réduits (5,13 millions d'euros de crédits de paiement en 2007), l'action 2 recouvre une vaste palette d'activités. Outre les cérémonies nationales de commémoration, la DMPA a en effet reçu pour objectifs :

- d'accentuer sa vocation pédagogique en orientant une grande partie de sa production vers les jeunes et en modernisant l'approche des commémorations ;

- de développer les partenariats, tant avec les autres administrations qu'avec le monde associatif ;

- d'atteindre de nouveaux publics en diversifiant sa production et en développant le tourisme de mémoire ;

- de donner à son action une dimension internationale et en particulier européenne.

Trois domaines principaux d'action peuvent être relevés pour 2007.

- L'activité de communication s'articule principalement autour des neuf journées nationales commémoratives arrêtées par des textes législatifs ou réglementaires⁽¹⁾, dont le coût unitaire moyen s'élève à 34 000 euros. S'y ajoutent des actions liées au calendrier historique, par nature très fluctuantes d'une année sur l'autre. Si 2005 avait ainsi été une année exceptionnelle en raison de cérémonies rappelant la victoire sur le nazisme et la libération des camps, l'exercice 2006 est nettement en retrait et s'articule principalement autour de la mémoire de la bataille de Verdun. L'actualité commémorative 2007 devrait également être réduite, s'orientant principalement vers deux thèmes : l'année 1917 et l'année 1947 (mort du général Leclerc et début du plan Marshall). Dans les deux cas, la politique de mémoire partagée sera poursuivie.

⁽¹⁾ Cérémonies portées à neuf à la suite du décret du 10 mars 2006, instituant le 18 juin journée nationale.

- Le tourisme de mémoire s’inscrit désormais dans les actions menées par la DMPA, notamment en raison de sa vocation pédagogique. Cette activité s’appuie sur la mise en valeur du réseau des « chemins de mémoire » et sur l’exploitation du site Internet consacré à la promotion du tourisme de mémoire⁽¹⁾, pour en faire un véritable « portail » interministériel, avec à terme la participation du ministère de la culture.

Des crédits sont également transférés aux collectivités locales, à hauteur de 0,46 million d’euros de crédits de paiement en 2007, dans le cadre de huit contrats de plan État-régions, visant à assurer l’aménagement et la valorisation des sites de mémoire. La région Lorraine a ainsi engagé des projets d’investissements concernant plusieurs sites, dont notamment Verdun dans le cadre du 90^{ème} anniversaire de la bataille (forts de Vaux et de Douaumont).

- Enfin, les dépenses d’investissement de l’action 2 (1,18 million d’euros de crédits de paiement en 2007) contribuent à l’entretien et à la rénovation des sépultures de guerre, ainsi qu’à la création de nouveaux lieux de mémoire.

Un programme de rénovation des sépultures de guerre, portant sur la restauration des nécropoles nationales et des carrés militaires de la guerre 1914 - 1918 a été engagé à partir de 2001. Il devait être achevé en 2008 grâce à une dotation financière annuelle de 1,16 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. Toutefois, la très forte hausse du coût de la construction et la décision d’installer à Douaumont un mémorial des soldats musulmans morts pour la France, en différeront l’achèvement de quatre ans, sous réserve de l’inscription des crédits prévus dans les années à venir. En 2007 le programme de rénovation des nécropoles nationales sera poursuivi. Il prévoit notamment la restauration complète des grands cimetières de Suippes-Ferme (Marne) et de Flirey (Meurthe-et-Moselle) ainsi que des travaux dans les nécropoles de Zeitenlick et de Corfou, en Grèce.

Outre ces interventions, la DMPA a apporté une attention particulière à la mise aux normes de sécurité des installations destinées au public ou au personnel d’entretien des nécropoles nationales : des locaux amiantés ont été détruits, d’autres ont été aménagés, comme à Lyon-la-Doua (Rhône).

B. PATRIMOINE ET CULTURE

L’action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » est singulièrement plus importante que celle consacrée à la politique de mémoire, avec un total de 58,11 millions d’euros de crédits de paiement en 2007, dont 24,33 millions d’euros pour les dépenses de personnel. Outre une partie des activités de la DMPA consacrée à la politique d’archivage et aux actions pédagogiques, l’ensemble des moyens de cette action correspond aux trois musées

⁽¹⁾ www.cheminsdememoire.gouv.fr

relevant du ministère de la défense et jouissant d'un statut d'établissement public, d'une part, et au service historique de la défense (SHD), d'autre part.

1. Les musées

Les trois musées précités sont le musée de l'armée, le musée national de la marine et le musée de l'air et de l'espace. Pour 2007, il est prévu de leur affecter au total 28,5 millions d'euros, dont 16,06 millions d'euros au titre des investissements.

Le musée de l'armée poursuit la modernisation de ses espaces dans le cadre du programme ATHÉNA. Ce dernier comporte cinq phases et doit s'achever en 2009. Les objectifs sont d'achever ATHÉNA III (rénovation de la partie orientale) et ATHÉNA IV (rénovation du sud-est avec la création d'un historial consacré à Charles de Gaulle) et de lancer ATHÉNA V (rénovation de la partie sud) entre 2006 et 2009. Parallèlement, la délocalisation des réserves à Satory se poursuit. Après avoir ouvert en 2005 au public le « département ancien », consacré à la présentation de la troisième collection mondiale d'armures royales et d'armes anciennes, le musée a poursuivi sa politique de modernisation en ouvrant le 29 juin 2006 le département « Les deux guerres mondiales ».

En 2006, le musée de l'air et de l'espace a ouvert de nouvelles salles consacrées à des avions de la Seconde Guerre mondiale. Un espace « Saint-Exupéry » a également été ouvert le 24 juin dernier. Par ailleurs, dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens 2005-2008, le musée a proposé un plan d'amélioration et de préservation du patrimoine aéronautique et spatial, qui a été approuvé lors du conseil d'administration du mois de septembre 2005. Le projet scientifique et culturel, qui doit recentrer le musée sur son cœur de métier et sur la construction d'une nouvelle identité est en cours de discussion.

En 2006, le musée national de la marine a décidé d'abandonner le principe des grandes expositions comme seul moteur de son développement, pour s'orienter vers l'organisation de petites expositions plus ciblées et thématiques. C'est ainsi que le musée a notamment présenté, à Paris, des expositions axées autour du thème de la marine et de l'exploration scientifique.

L'indicateur de performance pour la gestion des musées est constitué par la progression de l'autofinancement. De ce point de vue, la situation est contrastée dans les objectifs fixés pour 2007, avec 77 % pour le musée de l'armée, 54 % pour le musée de la marine et 49 % pour le musée de l'air et de l'espace (23 % en 2006). L'activité de ce dernier est en effet cyclique et largement liée au salon du Bourget. Outre les investissements réalisés pour améliorer l'attractivité des musées, les efforts consentis pour augmenter les ressources propres ont également entraîné une rationalisation et une systématisation de la tarification des locations de salles, notamment aux Invalides et au musée de la marine. Le rapporteur relève que, là comme ailleurs, ont été systématiquement écartés les indicateurs de performance susceptibles de faire apparaître des besoins de crédits. Il serait

pourtant possible, dans la perspective d'entretien du lien entre l'armée et la nation, de réfléchir à un indicateur bâti sur le critère de fréquentation des musées, quitte à l'affiner par catégories de visiteurs (scolaires, etc.).

Le rapporteur note de plus qu'on ne peut apprécier l'ensemble de la politique des musées de ministère de la défense au travers de la seule action 3.

D'un point de vue budgétaire, les 17 musées régimentaires et de tradition continuent à relever des armées. Une labellisation « musée de France » a été réalisée en 2006 pour les musées de Draguignan (artillerie) et de Fréjus (troupes de marine). Elle permet le soutien des collectivités territoriales et suppose l'existence d'un projet scientifique, d'un inventaire complet et d'un personnel scientifique de bon niveau. La labellisation du musée du Val-de-Grâce est prévue pour décembre 2006 et, en 2007, les dossiers de deux à trois musées devraient être présentés (dont celui du musée des transmissions à Rennes et celui de l'arme blindée cavalerie, à Saumur). L'étape suivante consistera à identifier clairement les crédits concernés sur une ligne budgétaire unique, ce qui suppose de dépasser progressivement les réticences de l'armée de terre grâce à un travail de réforme patient et en commun.

2. Les archives

Lors d'une visite réalisée le 28 septembre dernier, le rapporteur s'est vu présenter les principales activités et réformes du SHD, mais aussi les difficultés rencontrées par ce service à compétence nationale créé le 17 janvier 2005 et résultant de la fusion des anciens services historiques, alors gérés par chaque armée.

Le SHD emploie 490 personnes, dont 345 civils et 145 militaires. Il dispose de 250 kilomètres de linéaire d'archives (sur 600 kilomètres pour l'ensemble des archives de la défense, y compris les archives intermédiaires), d'un million d'ouvrages (ce qui en fait la 3^{ème} ou 4^{ème} bibliothèque de France) et de 18 millions de photographies. Le budget du SHD représente 21,5 millions d'euros en RCS et 4,5 millions d'euros en fonctionnement.

En termes d'infrastructures, les archives militaires sont implantées à Vincennes depuis 1948. Y sont regroupées les archives des trois armées ainsi que les archives interarmées, ministérielle et interministérielles. L'ensemble des archives de la gendarmerie devraient bientôt y être aussi installées, une large partie de celles-ci restant encore à Maisons-Alfort. Le SHD comprend d'autres implantations en régions. Outre Maisons-Alfort, Fontainebleau, emprise de la gendarmerie, est utilisée par manque de place. Les archives de l'armement et celles des personnels civils de la défense sont localisées à Châtelleraut, tandis que celles de la justice militaire sont implantées au Blanc. Le département Marine comprend cinq sites d'archivage déconcentrés (Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon). Enfin, le département interarmées, ministériel et interministériel (DIMI) dispose d'un centre d'archives de la résistance et de la

déportation à Caen, qui travaille en étroite liaison avec le Mémorial de Caen et avec les universités de la région. Le nombre de sites est un héritage du passé et, outre les coûts induits, la question de leur pérennité peut se poser du fait de l'absence de dépôts de nouvelles archives pour certains d'entre eux (Rochefort et Lorient). Une réponse pourra être apportée avec une spécialisation par pôles de compétence (par exemple, à Caen avec la mémoire de la déportation).

Le principal défi auquel doit faire face le SHD porte précisément sur les infrastructures, notamment pour faire face à l'engorgement et pour assurer des conditions de conservation conformes aux normes (le pavillon des armes abritant les fonds d'archives de l'armée de terre n'est pas entièrement étanche et présente des risques très importants, notamment en matière d'incendie).

Trois grands projets sont envisagés dans ce domaine d'ici à 2010. Le premier porte sur l'aménagement d'espaces de stockage au Fort-Neuf de Vincennes en 2008 (9 millions d'euros). Il reste que cela ne représentera que 70 kilomètres de linéaire aux normes archivistiques et ne résoudra pas le problème. Le deuxième projet porte sur l'aménagement d'un lieu de stockage à Toulon, permettant de libérer l'espace occupé au fort Saint-Antoine (4 millions d'euros en 2008-2009). Le troisième volet concerne le centre de Châtellerault, où un considérable travail de remise aux normes est nécessaire (10 à 12 millions d'euros). Au total, d'ici à 2012, c'est un programme d'investissement de l'ordre de 20 millions d'euros qui est envisagé. À terme, il serait nécessaire de reconstruire la casemate nord-ouest, ce qui réglerait pour un temps le problème du stockage des archives du SHD. En ce qui concerne plus précisément les archives photographiques, une meilleure coordination doit être recherchée avec l'ECPAD, tout en notant sa portée limitée à une partie seulement des fonds : dans bien des cas, le document photographique est intimement lié à un document écrit et ne peut en être séparé. Toutefois, 1,5 kilomètre linéaire d'archives photographiques est traité par un prestataire extérieur et l'augmentation de la capacité de conservation de l'ECPAD devrait à terme pouvoir aussi bénéficier aux archives du SHD.

La mission du SHD est une mission de service public de gestion des archives (contrôle, collecte – 6 kilomètres de linéaire supplémentaires par an et nécessité de faire face à l'enjeu des archives électroniques - et conservation). L'enrichissement du fonds passe aussi par le recueil de dons privés et par une politique de collecte de témoignages oraux. En ce qui concerne la communication au public, 8 000 lecteurs sont inscrits auprès du SHD, 300 sont reçus par jour et le service instruit 1 500 demandes de consultation par dérogation par an (97 % d'accords). Le fonds des bibliothèques est particulièrement riche, le véritable défi consistant dans son accès et sa mise en valeur.

De ce point de vue, le site Internet du SHD vient de multiplier par dix sa capacité et les informations disponibles en ligne. Cette nouvelle version est un succès, avec un nombre quotidien de connexions passé de 600 à 2 900 la première semaine.

Les fonds d'archives sont également mis au service de l'institution, notamment au profit de l'enseignement militaire et des études de retour d'expérience sur les opérations.

Tant par leur accroissement continu que par les travaux de recherche, civile ou proprement militaire, dont elles font l'objet, les archives constituent une matière vivante. De ce point de vue, si longtemps la politique de collecte des archives a été passive, face aux problèmes posés par les archives électroniques, cela ne suffit plus, tout particulièrement dans le cas des OPEX. Il convient de fixer en amont les procédures d'archivage et les standards des supports utilisés, sous peine de perdre une bonne partie des informations. Or celles-ci ne sont pas seulement destinées aux historiens, mais également au juge dans certains cas. L'EMA a bien pris conscience de l'importance du problème et un groupe de travail se consacre à la rédaction d'un document de référence opérationnel.

IV. — LA JOURNÉE D'APPEL DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE

L'action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense » est de loin la plus importante des quatre actions du programme 167 en termes financiers. Avec 162,24 millions d'euros de crédits de paiement demandés en 2007, elle représente 60 % du programme. Outre cette prépondérance, la JAPD constitue la politique la plus connue du programme « Liens entre la nation et son armée » et fait l'objet de critiques récurrentes sur son efficacité et son utilité. L'examen détaillé de son coût et de ses évolutions s'avère donc nécessaire.

A. UN DISPOSITIF TOUCHANT L'ENSEMBLE DES JEUNES ET DONT LE CONTENU ÉVOLUE

1. Un dispositif visant l'ensemble des jeunes français

• Depuis la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national (n° 97-2019), la conscription des jeunes garçons est suspendue. La même loi a instauré pour tous les jeunes Français, sans distinction de sexe, un service national universel. Celui-ci comporte trois obligations : le recensement, la JAPD et, le cas échéant, l'appel sous les drapeaux. La JAPD a trois objectifs précis : informer sur les enjeux et les moyens de la défense, informer sur les métiers de la défense, et évaluer les apprentissages fondamentaux de la langue française.

S'inscrivant dans la continuité de l'enseignement de la défense nationale et européenne dispensé depuis la rentrée 1998 dans les classes de troisième et de première, elle permet de poursuivre la sensibilisation des jeunes aux questions de défense. Le partenariat entre le ministère de la défense et le ministère de l'éducation nationale présente une importance toute particulière au regard des enjeux. Un protocole datant de 1995 régit ces relations mais il avait vieilli et, en septembre 2005, des discussions ont été engagées pour en actualiser la rédaction. La nouvelle version de ce protocole devrait être signée prochainement. Parmi les points principaux, on peut noter l'amélioration des conditions de mise en œuvre de l'enseignement de défense, l'information sur le recensement, le développement des échanges entre les deux ministères et l'identification des équivalences de niveau. Elle vise à perpétuer d'une certaine manière le principe républicain de l'association des citoyens français à la défense de la nation en suscitant la prise de conscience des devoirs de chacun envers la communauté, même si une journée ne peut à l'évidence fournir qu'une sensibilisation. Toutefois, disposer de l'ensemble d'une classe d'âge, fût-ce pour un temps aussi bref, n'est pas négligeable.

Depuis avril 2000, la JAPD est devenue véritablement universelle, les jeunes filles nées à partir du 1^{er} janvier 1983 étant également convoquées. En juillet 2006, en tout 5 616 841 jeunes garçons et jeunes filles y ont assisté. Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du nombre de participants par année.

PARTICIPATION À LA JAPD DEPUIS 2000

	Métropole (nombre de présents)	Outre-mer (nombre de présents)	Total
2000	649 917	24 766	674 683
2001	614 272	26 124	640 396
2002	656 262	26 500	682 762
2003	757 218	31 255	788 473
2004	784 317	36 457	820 774
2005	751 475	39 973	791 448
1^{er} semestre 2006	452 973	22 777	475 750

Source : ministère de la défense.

La forte augmentation du nombre de participants à la JAPD en 2003 et 2004 s'explique largement par un phénomène de rattrapage de retard accumulé (une partie des jeunes n'ayant pu être convoquée faute de capacités d'accueil suffisantes).

La loi de finances pour 2006 comportait un indicateur de performance portant sur la part des jeunes recensés ayant effectué la JAPD, avec un pourcentage allant de 112 % en 2003 à 102 % prévus en 2006. Il mesurait en fait la progression de la JAPD vers son rythme de croisière normal, une fois le dispositif bien rodé. En raison de son utilité devenue marginale, cet indicateur n'apparaît plus dans le présent projet.

Même s'il s'agit d'un sujet connexe, le rapporteur estime que la disparition de cet indicateur ne doit pas entraîner une baisse de vigilance en ce qui concerne le recensement.

La persistance d'un non recensement résiduel d'une classe d'âge s'explique pour partie par la brièveté du délai de recensement (3 mois après l'âge de 16 ans révolus). Il convient sans doute de réfléchir à des méthodes plus souples et déconcentrées au regard de l'importance du problème dans certaines zones (60 % de non recensement dans les délais pour certains départements de l'Île-de-France). Toutefois, trois ans après la date prévue on aboutit à 97-98 % d'une classe d'âge recensée. Ainsi, au premier semestre 2006, 60% des jeunes avaient été recensés dans les délais et 37 % régularisés (29 % avant 17 ans, 10 % de 17 à 18 ans et 2 % au-delà).

2. Un contenu évoluant progressivement

- Lors de la JAPD, les jeunes Françaises et Français reçoivent un enseignement autour de trois thèmes. Les deux premiers concernent les droits et devoirs du citoyen, d'une part, la connaissance de l'organisation et des métiers de la défense, d'autre part. Cette information, destinée à renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté nationale, repose sur des modules présentés à l'aide de moyens pédagogiques récents, destinés à la diffusion de messages institutionnels enrichis par l'expérience des différents intervenants.

S'y ajoute depuis le premier semestre 2004 une initiation aux gestes de premier secours, généralisée en 2005. Ce module secourisme, d'une durée de 75 minutes, est sous-traité à la Croix-rouge française. Le tableau ci-après récapitule la progression de cet enseignement depuis sa mise en place.

LE SECOURISME À LA JAPD

	Métropole				Outre-mer			
	Présents	Jeunes ayant bénéficié du secourisme	% secourisme	% satisfaction secourisme	Présents	Jeunes ayant bénéficié du secourisme	% secourisme	% satisfaction secourisme
2004	784 317	392 120	50 %	92,1 %	36 457	-	-	-
2005	751 475	656 506	87,4 %	92,4 %	39 973	11 662	29,2 %	95 %
1^{er} semestre 2006	452 973	444 272	98,1 %	93,2 %	22 777	13 128	57,6 %	92,5 %

Source : ministère de la défense.

En 2006, seuls trois sites métropolitains de la JAPD ne proposent pas encore ce module faute de disposer de locaux adaptés à cette prestation.

Les résultats Outre-mer sont moins satisfaisants, seulement 57,6 % des jeunes pouvant bénéficier de ce module. La situation s'améliore toutefois progressivement, puisqu'au premier semestre 2006 quatre centres le proposent (La Réunion, Martinique, Nouvelle-Calédonie et Guadeloupe). Son lancement débute en Polynésie au second semestre de cette année et un marché a été lancé en Guyane pour une mise en œuvre au dernier trimestre 2006. Sur les sites où l'initiation ne peut être réalisée, une brochure de sensibilisation aux risques majeurs et à l'alerte est remise aux jeunes.

A la demande de la direction du service national, dans le cadre de la valorisation de la qualité de la JAPD, le comité scientifique de l'observatoire national du secourisme devrait donner son accord à la reconnaissance du module secourisme comme propédeutique au programme de formation à l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS). Cette reconnaissance peut donner aux jeunes davantage envie de poursuivre cet enseignement, et permettra par là même de combler une partie du préoccupant retard français en matière de formation aux premiers secours.

L'ensemble du programme d'une journée d'appel et de préparation à la défense dure neuf heures. Comme on peut le constater, les thèmes abordés sont loin de la réduire à une journée de promotion au profit des armées et de leur recrutement. Il n'en reste pas moins que pour ces dernières, il s'agit d'une occasion exceptionnelle pour se faire connaître. Au premier semestre de 2006, 30,3 % des jeunes se déclarent intéressés par un contact avec une ou plusieurs armées, contre 28,6 % en 2005.

**ÉVOLUTION DE L'INTÉRÊT DES JEUNES FRANÇAIS AU SUJET D'UN CONTACT
AVEC UNE ARMÉE À L'ISSUE DE LA JAPD, EN MÉTROPOLE**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
Intéressés (soit en %)	26 229 (23,8 %)	131 998 (22,9 %)	124 333 (19,2 %)	96 100 (16,2 %)	162 000 (24,7 %)	194 590 (25,7 %)	191 400 (24,4 %)	215 176 (28,6 %)	137 255 (30,3 %)

Source : ministère de la défense.

Cela ne préjuge pas pour autant de démarches d'engagement ou de demandes effectives de renseignements complémentaires.

De fait, il n'existe pas d'instrument de mesure précis du lien entre la JAPD et le recrutement. Les armées doivent pourtant prendre davantage conscience de l'importance des messages qu'elles peuvent adresser aux jeunes à l'occasion de cette journée, dont on peut penser qu'ils peuvent avoir au moins autant d'effet que certaines campagnes de communication.

L'attractivité de la JAPD doit continuer à être améliorée, même si l'indicateur n° 2, mesurant le taux de satisfaction de l'« usager », témoigne de bons résultats en la matière, avec près de 90 % de satisfaits au cours du deuxième trimestre 2006. Ce niveau élevé révèle les effets de l'effort de « déscolarisation » des interventions. L'introduction des questions de défense européenne devrait confirmer cette tendance. Il reste que les visites d'installations ou de matériels militaires, toujours très prisées, ne sont pas toujours possibles. Il peut y être remédié grâce à la rencontre de personnels, notamment de retour d'opérations. Enfin, la décision d'élargir les postes d'intervenants aux jeunes sous-officiers devrait permettre un contact plus aisé des jeunes avec les armées.

- Sans être prioritaire, le « rôle social » de la JAPD a pris de l'ampleur, notamment au travers de la détection de l'illettrisme et des difficultés sociales des jeunes.

Comme l'indique le tableau ci-après, il s'agit d'un problème d'une ampleur préoccupante et malheureusement croissante.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JEUNES EN DIFFICULTÉ DE LECTURE
OU EN SITUATION D'ÉCHEC SCOLAIRE**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
Métropole							
Nombre	68 836	76 887	67 565	67 323	84 364	80 236	52 125
%	10,6 %	12,5 %	10,3 %	8,9 %	10,8 %	10,7 %	11,5 %
Outre-mer							
Nombre	7 647	6 863	5 502	6 956	12 202	11 446	6 535
%	30,9 %	26,3 %	20,8 %	22,3 %	33,5 %	28,6 %	28,7 %

Source : ministère de la défense.

Depuis le 1^{er} septembre 2005, les jeunes scolarisés détectés en difficulté de lecture ne sont plus reçus en entretien et leurs coordonnées sont transmises automatiquement aux partenaires éducatifs, sauf cas particulier. Cette nouvelle procédure d'orientation est destinée à permettre au personnel d'encadrement de la direction du service national de se consacrer davantage aux jeunes sortis du système scolaire, dont les difficultés de lecture sont généralement associées à des problèmes d'insertion.

Au total en 2005, 34 808 jeunes métropolitains ont été reçus en entretien et 65,6 % d'entre eux ont donné leur accord pour la transmission de leurs coordonnées à des organismes à même de les aider, telles que les missions locales ou les inspections d'académie, par exemple. Une circulaire est en cours de rédaction pour mener à titre expérimental, en Bourgogne, en Limousin et en Île-de-France, un rapprochement entre les établissements du service national et les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, afin d'augmenter le nombre de ces derniers effectivement accompagnés par les missions locales.

Le rôle de filtre de la JAPD a par ailleurs été accru avec la mission qui lui a été confiée de détecter les jeunes susceptibles d'être volontaires pour l'insertion dans le cadre du dispositif « Défense – deuxième chance », c'est-à-dire ceux qui non seulement présentent de grandes difficultés dans la maîtrise de la lecture et de l'écriture, mais de plus se trouvent en situation d'échec social et en voie de marginalisation (soit environ 20 000 par an).

Il semble toutefois que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) s'appuie désormais davantage pour son recrutement sur le réseau des missions d'insertion et des maisons de l'emploi que sur la JAPD. L'expérience tend à montrer que la motivation des jeunes dans la durée est moins forte parmi ceux orientés par cette dernière, tandis que ces missions fournissent des candidats davantage connus et motivés.

Le rapporteur rappelle qu'il avait soutenu la création du dispositif « Défense – deuxième chance », qui peut combler un manque en matière pédagogique et de formations adaptées. On peut toutefois s'inquiéter d'une mise en œuvre extrêmement rapide et qui ne se fait pas parfois sans difficultés matérielles et de personnels. À titre d'illustration, on soulignera que l'EPIDE aura

atteint en 13 mois les effectifs que le service militaire adapté a atteint en 25 ans d'existence. La pérennité du dispositif passe désormais par l'inscription de ressources certaines et adaptées aux objectifs très ambitieux. Elle suppose aussi qu'une véritable dimension interministérielle soit donnée à une démarche qui, à ce jour, n'associe que deux ministères, dont un assure la quasi-totalité du financement du dispositif.

B. DES COÛTS NON NÉGLIGEABLES MALGRÉ UN EFFORT D'ÉCONOMIE

1. Une lourde charge d'organisation

Les effectifs de la direction du service national (DSN), qui concourent tous à l'organisation de la JAPD, s'élèvent à 2 577 équivalents temps plein en 2007. Les rémunérations et charges sociales ont ainsi représenté plus de 53 % des coûts de la JAPD en 2005. On ne saurait cependant réduire les missions de la DSN à la seule JAPD et les crédits de l'action 1 sont destinés à l'ensemble des activités de la DSN. Celle-ci assure quatre autres missions :

– le recensement, avec la prise en compte des fichiers alimentés par 36 000 mairies, et la participation à l'inscription d'office à 18 ans sur les listes électorales ;

– l'administration des dossiers de ceux qui ont servi sous les armes et dans les autres formes du service national (environ 29 millions de dossiers individuels) ;

– l'établissement d'attestation de services ou de position au regard du service national ;

– et, enfin, la constitution de fichiers fiables des jeunes âgés de 18 à 25 ans en vue d'un rétablissement éventuel de l'appel sous les drapeaux (dans le cadre d'une catastrophe naturelle d'ampleur nationale, par exemple).

De ce point de vue, le rapporteur continue à s'interroger sur l'accomplissement de cette dernière mission, même s'il n'appartient pas à la DSN de définir une doctrine d'emploi du « vivier » de compétences que peut constituer cette tranche d'âge, doctrine au demeurant malheureusement inexistante. Un suivi effectif des qualifications et des disponibilités constitue une tâche considérable, qui est loin d'être prioritaire. Pourtant, bien des événements et catastrophes naturelles ont démontré combien la suspension du service national soulignait le manque actuel d'une ressource en personnels disciplinés et rapidement mobilisables.

Pour l'essentiel, les effectifs de la DSN sont employés à la mise en œuvre de la JAPD. Près de 72 % sont en contact direct avec les jeunes, soit la quasi-totalité du personnel affecté dans les bureaux du service national et les centres du service national. Depuis 2000, la diminution des effectifs de la DSN a été

continue, ces derniers étant passés de 4 047 équivalents temps plein à cette date à 2 623 en 2005. En 2007, les effectifs devraient continuer à décroître légèrement (15 postes de moins), ce qui portera la réduction du plafond d'emploi à 267 postes entre 2005 et 2007.

2. Un coût moyen en progression

Comme l'indique le tableau ci-après, le coût moyen hors pensions par participant à la JAPD, après avoir connu un mouvement de diminution de 2001 à 2003, augmente de nouveau depuis lors.

ÉVOLUTION DES COÛTS RELATIFS DE LA JAPD ENTRE 2001 ET 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de jeunes présents	640 396	683 000	788 000	821 000	791 465
Coûts (en millions d'euros)					
* rémunérations et charges sociales du personnel et intervenants	77,9	75,7	69,9	70,5	74
* alimentation des jeunes	3,8	4,8	4,9	5,5	6,3
* transport des jeunes	3,9	6,7	6,3	7,8	5,4
* fonctionnement des sites	0,2	0,5	0,5	0,5	0,6
* autres charges de fonctionnement et d'investissement	19,7	22,3	19,2	19,5	18,4
* secourisme	-	-	-	2,6	5,6
Coût total JAPD	105,5	110	100,8	103,8	110,3
Coût unitaire par jeune participant (en euros)	164 €	161 €	128 €	127 €	139 €

Source : ministère de la défense.

En 2005, l'augmentation des coûts s'explique principalement par le paiement de dettes constatées au titre des frais d'alimentation lors des exercices antérieurs, par le rattrapage du retard de certaines opérations d'infrastructure et par la généralisation du module secourisme, dont le coût en année pleine s'est établi à 5,6 millions d'euros. En revanche, une économie sur les frais de transport des jeunes, à hauteur de 3 euros par participant, a pu être réalisée grâce à la signature d'une convention de transports locaux dans les agglomérations (se substituant à l'indemnité forfaitaire de 8 euros et parfois aux conventions de transport de proximité) et à la diminution du nombre de jeunes présents.

Pour 2006 et 2007, le coût unitaire de la JAPD a été évalué à 145 euros hors pensions (soit entre 190 et 195 euros si on prend ces dernières en considération). L'effort d'économie devra se poursuivre pour tenir cet objectif.

Parmi les pistes de rationalisation des coûts de la JAPD figure la modernisation du système des tests (MOPATE), avec la substitution d'un support électronique au support papier actuel. Une phase expérimentale aura lieu dans un premier temps en 2007. Ce système devrait faciliter la correction des tests et permettre au personnel d'encadrement de davantage se concentrer sur le travail de suivi des jeunes. Par ailleurs, une expérimentation de suppression du préavis

d'appel est en cours, ce qui permettrait d'économiser un million d'euros (expédition d'un seul document au lieu de deux). Les BSN n'auraient dès lors plus à traiter que les dossiers posant problème. Les premiers résultats de cette expérience, menée à Rennes, sont très satisfaisants et son extension géographique progressive devrait bientôt suivre.

Enfin, malgré les difficultés rencontrées jusqu'ici, il conviendra de continuer à étudier les alternatives possibles aux modalités actuelles de soustraitance du module secourisme.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341)**, lors de sa réunion du 11 octobre 2006.

M. Christian Piotre a rappelé que le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait, pour le ministère de la défense, une dotation de 47,7 milliards d'euros, toutes missions confondues. Un peu plus de la moitié de ce montant est affecté à la masse salariale, pensions comprises (24,4 milliards d'euros) et permettra de financer les emplois dans la limite du plafond ministériel (437 000 équivalents temps plein). 15,6 milliards d'euros sont consacrés aux investissements liés à la loi de programmation militaire et à la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure. 7,5 milliards d'euros sont destinés à la couverture des dépenses de fonctionnement.

Il a ajouté que le périmètre des quatre programmes placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration représente près de 7 milliards d'euros, soit près de 15 % du total des crédits. Au sein de la seule mission défense (36,3 milliards d'euros), le programme 212 (Soutien de la politique de la défense) s'élève à 3,1 milliards d'euros et représente 9 % des ressources affectées à cette mission.

Abordant en premier lieu la question des effectifs, il a précisé que les besoins prioritaires conformes à la LPM et à la LOPSI sont pris en compte avec 950 emplois créés pour la gendarmerie, 47 au profit du service de santé des armées et 15 à la DGSE.

Le projet de loi de finances confirme la tendance des années antérieures à la stabilisation, voire à la légère réduction des effectifs globaux du ministère. En termes de plafond ministériel d'emplois autorisés, les effectifs globaux du ministère de la défense passent en effet de 440 329 à 436 994 (- 3 335). Une part importante de cette réduction résulte de la simple suppression de postes vacants. Pour autant, les mesures d'économies et de réorganisation portent sur la suppression de postes jusqu'ici occupés par des militaires ou des civils (- 1 168). Les crédits destinés au personnel militaire, civil ou de réserve qui constitue, de manière complémentaire, la ressource humaine de l'armée professionnelle n'en demeurent pas moins importants.

Ceux en faveur des militaires s'élèvent à 63,5 millions d'euros dont 48 millions d'euros au titre du fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) et du plan d'amélioration de la condition militaire (PACM). Il s'agit

notamment du relèvement du taux de l'indemnité pour charges militaires (ICM) des personnels non logés, de la revalorisation de la majoration de l'ICM (MICM) en région parisienne ; de l'élargissement de l'accès à la MICM aux conjoints « pacésés » ; de la revalorisation indiciaire pour les majors, les sous-officiers et les caporaux-chefs ; de l'augmentation du contingent des colonels pouvant accéder à la rémunération hors échelle lettre B (HEB) ; et enfin de la dernière phase de l'intégration des personnels paramédicaux des forces au sein des MITHA (militaires, techniciens et infirmiers des hôpitaux des armées). 15,5 millions d'euros seront consacrés à la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) avec des transformations d'emplois affectant 750 officiers et 630 sous-officiers.

S'y ajoutent des mesures en faveur des civils pour 15,1 millions d'euros. Elles ont principalement pour objet, en accompagnement des fusions de corps qui ont eu lieu ces dernières années, de redonner des perspectives de progression professionnelle : créations de postes à l'avancement (filières administrative, technique et paramédicale), revalorisation des régimes indemnitaires pour favoriser la prise en compte de la performance.

M. Christian Piotre a précisé que le ministère allait poursuivre son effort dans le domaine de la formation et de la reconnaissance des acquis de l'expérience. Avec 1 million d'euros supplémentaire, le budget de la formation s'élèvera à 19 millions d'euros en 2007. Il est prévu de voir aboutir l'essentiel des 1 000 dossiers qui sont en cours d'instruction au titre de la procédure de valorisation des acquis de l'expérience, forme innovante et motivante de reconnaissance de la compétence des agents.

Des mesures en faveur de la réserve sont proposées à hauteur de 19 millions d'euros, portant les dotations à 154 millions d'euros. La majoration des rémunérations est de 15 millions d'euros permettant la poursuite de la montée en puissance des effectifs et l'allongement des périodes d'activités, grâce notamment aux nouvelles dispositions législatives. 4 millions d'euros doivent majorer les dotations des crédits d'activités.

M. Christian Piotre a souligné que, depuis le début de l'entrée en vigueur de la LPM, ce sont 400 millions d'euros de mesures en faveur du personnel, militaire et civil, qui ont été introduits dans la base budgétaire du ministère de la défense.

Évoquant les deux programmes dont il est responsable et qui contribuent directement aux missions du ministère (212 et 167), M. Christian Piotre a indiqué que le contenu du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » ne répond pas seulement à une logique de répartition de crédits : il est la conséquence du choix de regrouper, sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, des fonctions « support » en vue d'une meilleure cohérence dans l'emploi des ressources et la définition des priorités.

Ainsi, regroupe-t-il par exemple les crédits d'investissement immobilier (hors gendarmerie), les ressources du service d'infrastructure de la défense (SID), ainsi que les crédits relatifs aux systèmes d'information d'administration et de gestion, donnant au secrétaire général pour l'administration les moyens d'améliorer la cohérence des politiques et des investissements, à l'échelle ministérielle.

M. Christian Piotre a souhaité évoquer plus particulièrement trois d'entre elles :

- l'infrastructure et les investissements immobiliers ;
- le logement ;
- l'action sociale ministérielle.

Les crédits d'infrastructure inscrits au budget 2007 (770 millions d'euros en autorisations d'engagement et 883 millions d'euros en crédits de paiement) doivent permettre de poursuivre l'effort d'adaptation des infrastructures à vocation opérationnelle. Les principaux projets concernent : le pôle stratégique de Paris (21 millions d'euros), l'école d'hélicoptères du Luc (8,7 millions d'euros), les travaux d'infrastructure du VBCI (3,25 millions d'euros), les travaux de l'Île Longue (59 millions d'euros de crédits de paiement), les infrastructures dédiées au Rafale (12,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement).

S'y ajoutent des opérations particulières comme la reconstruction de l'hôpital Sainte-Anne à Toulon (38,3 millions d'euros) ou les bâtiments d'hébergement des engagés et sous-officiers célibataires (Plan VIVIEN de l'armée de terre : 50 millions d'euros).

La nouvelle organisation mise en place depuis 2006 a permis d'améliorer assez sensiblement la qualité des travaux entre les états-majors, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et le service des infrastructures de la défense (SID) ainsi que de mieux appréhender les priorités ministérielles.

M. Christian Piotre a rappelé que l'amélioration des conditions de logement du personnel (52 millions d'euros d'autorisations d'engagement, 67 millions d'euros de crédits de paiement en 2007) constitue une préoccupation très forte du ministère. La mobilité géographique des militaires reste importante, même si le rythme des mutations diminue, et la politique du logement permet de soulager les contraintes résultant de cette mobilité. Par ailleurs, cette politique favorise l'accès à un logement dont le loyer se situe en deçà du prix du marché ; elle constitue ainsi un levier important permettant l'amélioration du pouvoir d'achat des personnels, militaire ou civil, notamment dans les grandes agglomérations.

Cette politique se traduit par des subventions à des programmes de constructions neuves avec réservation au profit des ressortissants du ministère :

504 logements nouveaux obtenus dans le cadre de conventions de réservations ou constructions par bail emphytéotique dont 198 avec la société nationale immobilière (SNI), les autres avec d'autres opérateurs (par exemple : 50 logements réservés à Marseille, 75 à Mérignac, 20 à Évreux et à Châteauroux, 80 à Toulon, 180 outre-mer).

Le ministère participe également au financement de programmes de réhabilitation : 15,5 millions d'euros sont prévus à ce titre pour l'ensemble de logements du Kremlin Bicêtre (180 logements en 2007), la cité Pasteur à Saint Mandé (130 logements pour 1,7 million d'euros) ou un ensemble de 287 logements à Brest (145 logements en 2007 pour 0,45 million d'euros).

Enfin différents projets continueront d'être étudiés en 2007 qui devraient déboucher sur une réalisation à compter de 2008 :

— la transformation de la caserne Vauban à Versailles pour créer 40 logements ;

— la réhabilitation de l'ensemble du plateau de Satory Est pour y construire une centaine de logements supplémentaires dont 40 studios pour du personnel civil et militaire ;

— la transformation de la caserne Reuilly à Paris en logements (environ 350 logements).

Abordant l'action sociale (88,5 millions d'euros), M. Christian Piotre a précisé que les crédits sont inscrits, cette fois dans leur intégralité, sur le programme « Soutien de la politique de la défense ». Leur réduction apparente s'explique par la disparition des subventions aux mutuelles, non conformes à la réglementation communautaire (- 8,5 millions d'euros) et le transfert à la fonction publique des crédits consacrés à la prestation pour garde des jeunes enfants (- 1,2 million d'euros).

La subvention à l'institution de gestion sociale des armées (IGeSA) a également été réduite d'un montant équivalent à la moitié du résultat d'exploitation positif constaté en 2006 (3 millions d'euros). Le budget 2007 prévoit un montant de 3 millions d'euros de mesures nouvelles destinées :

— à l'accroissement de la capacité d'accueil de la petite enfance dans des crèches et haltes-garderies (2 millions d'euros pour disposer de 115 berceaux supplémentaires) ;

— à la création d'un chèque emploi service universel ministériel pour offrir des services à la personne adaptés à la situation de familles séparées des militaires pendant de longues périodes d'opérations extérieures ou de navigation (0,95 million d'euros) ;

— à l'aménagement de postes de travail supplémentaires au profit des personnels handicapés du ministère (0,05 million d'euros ce qui permettra dix aménagements de postes supplémentaires).

Il a précisé qu'en plus de ces crédits, une grande part des prestations versées aux personnels sont financées au moyen de la subvention accordée à l'IGeSA. Ses ressources budgétaires sont affectées à quatre catégories d'interventions qui regroupent les prestations délivrées ou les missions assurées par l'action sociale :

— vie personnelle et familiale (32,6 millions d'euros) dont garde d'enfants (1 150 berceaux dans les établissements de garde de jeunes enfants), secours aux ressortissants (11 000 secours), soutien des établissements sociaux gérés par l'IGeSA ;

— vie professionnelle (27 millions d'euros) dont subventions aux associations, prêts logement (3 000 prêts logement prévus), aides aux études (7 000 aides prévues), à la mobilité (1 500 prêts), prestation restauration (12 millions d'euros) ;

— vacances (27,4 millions d'euros) avec la contribution du ministère à la tarification sociale modulée appliquée dans les centres de vacances de l'IGeSA, le soutien des centres médico-sociaux et de vacances en matière de travaux sur des crédits du titre 5 et d'entretien sur des crédits du titre 3 ;

— actions de soutien au réseau social (1,44 millions d'euros) qui vont aux abonnements, au soutien à l'IGeSA, aux directions locales de la marine.

S'agissant du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée », M. Christian Piotre a indiqué que, pour 2007, les ressources affectées à la direction du service national (DSN) sont stabilisées, compte tenu du rythme de croisière atteint par la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), après une période de croissance s'expliquant par la charge occasionnée par de nouvelles missions. Il est prévu en 2007 le transfert de la masse salariale de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), soit 300 équivalents temps plein, une diminution des investissements pour l'action « Politique de mémoire » et le transfert des effectifs de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives vers le programme 212.

Il a tenu à rappeler que la poursuite de la modernisation du ministère s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), ce qui se traduit par deux impératifs :

— le ministère de la défense a l'obligation de démontrer que l'important effort budgétaire consenti à son profit par la nation trouve sa contrepartie dans une recherche permanente d'optimisation de l'emploi des ressources, de toutes natures, qui lui sont affectées ;

— il doit contribuer à la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de réforme de l'État.

C'est au secrétaire général pour l'administration qu'il incombe d'animer et de coordonner la mise en œuvre de la SMR.

Dans les prochains mois et en 2007, plusieurs projets ou chantiers devraient aboutir ou progresser sensiblement :

— la transformation du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) en établissement public dans une logique d'identification plus claire de ses moyens ;

— l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale ;

— l'externalisation de la gestion des logements de la gendarmerie ;

— la convergence des projets d'informatique pour la gestion des ressources humaines et la paie du personnel (civil ou militaire) ;

— le raccourcissement des délais de traitement des dossiers de demandes de pensions militaires d'invalidité (PMI) ;

— la constitution du bilan d'ouverture des comptes de l'État et la mise en place de la comptabilité générale. Compte tenu du fait que le ministère de la défense gère probablement 90 % des immobilisations et des stocks de l'État, il ne s'agit pas seulement d'un changement des procédures mais d'une révolution des méthodes de gestion ;

— la poursuite de la mise en œuvre du projet « air 2010 » de réorganisation de l'état-major de l'armée de l'air ;

— les expérimentations de l'armée de terre en région sud-est et Île-de-France ;

— la poursuite des travaux relatifs au maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels aéronautiques, dont le coût annuel est de l'ordre de 3 milliards d'euros, et terrestres.

En conclusion, M. Christian Piotre a considéré que la deuxième année d'application de la LOLF devrait permettre au ministère de la défense de progresser dans trois directions : la simplification de ses procédures, à l'issue d'un retour d'expérience qui va s'effectuer dans les trois prochains mois ; le recours maîtrisé à la fongibilité ; l'assouplissement de la frontière entre emplois civils et militaires.

Il a estimé qu'en pleine conformité avec les lois de programmation (LPM et LOPSI), le projet de loi de finances confirmait à la fois des efforts et des tendances identifiées depuis le début de l'exécution de ces lois :

— la poursuite d'un effort financier en faveur du MCO, qui conduit bien au delà des niveaux initialement envisagés ;

— la progression dans la constitution d'une dotation initiale pour OPEX, dotation portée de 175 à 375 millions d'euros ;

— la maîtrise de la masse salariale qui conjugue un effort significatif en faveur des personnels civils et militaires au prix d'une stabilisation, voire d'une légère diminution des effectifs réalisés ;

— une forte contrainte sur les dépenses de fonctionnement, que vient encore alourdir la progression des crédits consacrés au carburant (passés de 340 à 410 millions d'euros au prix d'une réduction de plus de 10 % de la consommation).

Le président Guy Teissier a évoqué la situation difficile de nombreux sous-officiers, souvent chargés de famille, et amenés à se loger dans les grandes agglomérations. Ces personnels rencontrent de graves difficultés pour accéder au logement dans le secteur libre alors que le parc de logements réservés est insuffisant, et ils se tournent alors vers le logement social. Il a demandé des précisions sur la satisfaction des besoins dans ce domaine, et les opérations de rénovation et de reconstruction en cours. Il a souhaité des informations sur les cessions d'emprise immobilières et sur les projets d'externalisation de la gestion du parc immobilier de la défense. Il a ensuite interrogé M. Christian Piotre sur les problèmes catégoriels que connaissent les caporaux-chefs et les majors ainsi que sur la notion de traitement indiciaire hors échelle lettre B pour les colonels.

M. Christian Piotre lui a apporté les réponses suivantes :

— Les services s'efforcent de satisfaire une demande qui évolue rapidement, notamment dans le domaine du logement familial. Pour ce qui concerne l'hébergement des jeunes engagés et sous-officiers célibataires, les modèles de financement établis il y a dix ans ne correspondent plus aux évolutions sociologiques. Les jeunes engagés vivent souvent en couple alors qu'ils n'ont pas droit au bénéfice des ressources du logement familial des armées. Il convient donc de repenser les critères d'attribution et la détermination des besoins. Par ailleurs, les situations de célibat géographique ainsi que la population des parents isolés qui doivent disposer d'un logement susceptible d'accueillir leurs enfants sont en augmentation. A cet effet, il faudra améliorer le processus de décision, notamment en recueillant les informations en provenance des bureaux régionaux du logement ;

— En 2005, le produit des cessions immobilières s'est élevé à 118 millions d'euros alors que la moyenne des cinq ou six années précédentes était de 40 à 50 millions d'euros. Dans le cadre du plan de mesures d'urgence pour le relogement du gouvernement, 41 emprises vont être cédées. Au cours des dernières années, les instruments permettant d'accélérer la dépollution des sites

ont été mis en place avec, notamment, la constitution d'un fonds de dépollution interarmées et la possibilité de faire intervenir des entreprises privées ;

— Deux projets d'externalisation sont en cours. Le premier concerne la gendarmerie : il s'agit de mettre en concurrence les entreprises capables d'assurer l'entretien du parc immobilier et donc de soulager la gendarmerie de cette tâche, tout en améliorant le niveau d'entretien du parc. Un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage va être passé pour lancer cette opération. Le second projet concerne l'entretien des logements domaniaux de la défense pour lesquels il a été décidé de mettre en concurrence la société nationale immobilière (SNI), partenaire actuellement unique du ministère dans ce domaine. Le cahier des charges est en cours de rédaction, le but étant de réaliser des économies sur le coût global et d'accélérer la procédure ;

— Les officiers généraux sont rémunérés à partir d'un indice hors échelle lettre B. Il est prévu de limiter le nombre d'officiers généraux, de mieux valoriser leurs fonctions et de reconnaître en même temps les qualités professionnelles d'officiers supérieurs qui progressent jusqu'au grade de colonel et n'ont pas lieu d'être bloqués dans leur progression salariale. Sinon, ces colonels resteraient plusieurs années à l'indice hors échelle lettre A, sans espérer de progression indiciaire.

M. Michel Voisin a évoqué le fonctionnement du dispositif d'indemnisation des victimes de persécutions et d'actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale. Trois décrets ont été pris en 1999, 2000 et 2004. Cependant, pour l'année 2004, entre la date de parution du décret et le dépôt des dossiers, certains des intéressés sont décédés. De plus, des réclamations sont maintenant adressées pour l'indemnisation des orphelins, une proposition de loi ayant d'ailleurs été déposée en ce sens.

M. Christian Piotre a rappelé que la gestion du programme 158 « indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » avait été confiée à l'office national des anciens combattants (ONAC). Les subventions de fonctionnement qui lui sont versées à cet effet sont prévues pour permettre un traitement aussi rapide que possible des dossiers d'indemnisation. Il ne semble pas que des délais excessifs soient observés, même si ce point mérite d'être vérifié, compte tenu des quelques cas particuliers qui ont été évoqués. En tout état de cause, il n'est pas prévu de modifier les critères actuels d'attribution de ces indemnisations.

M. Jean-Claude Viollet s'est interrogé sur la stratégie ministérielle de réforme à l'horizon de 2007 et 2008, au regard des nombreuses rigidités du budget de la défense, qu'il s'agisse des investissements prévus par la loi de programmation militaire, des mesures d'amélioration de la condition militaire, de l'augmentation du poids du MCO des matériels et des contraintes pesant sur le fonctionnement courant, notamment du fait de la hausse du prix des carburants. Des travaux importants sont nécessaires pour garantir le respect des normes en

matière d'archives et la sécurité de l'accueil du public dans certains bâtiments du service historique de la défense (SHD) situés à Vincennes. Un besoin de 10 millions d'euros est évoqué. Sont-ils inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 ? Ce même service est amené à réaliser un important travail de conservation des archives des militaires intervenant dans le cadre des OPEX. Des problèmes ont pu apparaître sur certains théâtres, notamment en Côte-d'Ivoire, du fait de l'absence de normalisation des supports électroniques. Or, les besoins en la matière sont de plus en plus grands, tant pour prémunir nos soldats en cas de mise en cause de leur responsabilité que pour répondre aux éventuelles demandes d'indemnisation. Quelles sont les conséquences prévisibles de ce besoin nouveau en termes de crédits et d'effectifs ? En ce qui concerne le dispositif « Défense - deuxième chance », on évoque parfois un coût de l'ordre de 500 millions d'euros pour 20 000 volontaires prévus à la fin de 2008. Qu'en est-il du coût prévisible pour 2007 ? Quelles précisions peuvent être apportées sur le projet de « décrystallisation » des pensions des anciens combattants ressortissants d'anciennes colonies françaises, sur son coût global, mais aussi son périmètre et son caractère rétroactif ou non ?

M. Christian Piotre a estimé qu'il était nécessaire de faire évoluer la structure même du budget de la défense, afin de disposer de marges de manœuvre. Des choix doivent être réalisés en matière d'allocation de ressources et la LOLF les facilitera de deux manières. D'une part, le développement d'outils de comptabilité analytique offrira une meilleure connaissance des coûts et permettra d'améliorer les conditions de prise de décision, par exemple en matière d'entretien des matériels. D'autre part, les possibilités offertes par la LOLF doivent être mises à profit avec imagination et créativité par les gestionnaires, de façon à vérifier le caractère optimal de l'allocation des moyens. La stratégie ministérielle de réforme doit les inciter à prendre des initiatives en ce sens.

Les archives ne constituent désormais plus un simple dépôt mais sont une ressource vivante, très sollicitée dans le cadre d'affaires pénales internationales et pour la recherche de droits à indemnisation. Il s'agit en fait d'un nouveau défi pour le service historique de la défense qui se verra attribuer les renforcements temporaires de moyens qui s'imposent. Cette nouvelle mission implique également de bien prévoir les investissements nécessaires à long terme.

Les financements mobilisés par l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) devraient s'élever à environ 36 millions d'euros en 2006, compte tenu d'une mise en œuvre moins rapide que prévu. Pour 2007, les objectifs fixés représentent un coût de plus de 160 millions d'euros. La ressource certaine disponible est pour l'instant de 110 millions d'euros. Il conviendra donc de trouver des financements complémentaires en cours d'exercice, en fonction des besoins effectivement constatés. La réalisation de l'objectif, qui doit être atteint à terme, de 20 000 volontaires par an, représente un coût annuel de l'ordre de 500 millions d'euros. Il s'agit du coût global de fonctionnement de l'EPIDe incluant le financement de la formation, qui n'est pas à la charge du ministère de la défense.

La « décrystallisation » des pensions sera opérée grâce à un amendement du gouvernement au projet de loi de finances. Le dispositif étudié ne prévoit pas de rétroactivité et le coût de la mesure s'élève à 110 millions d'euros, cette charge étant répartie entre différentes missions du budget de l'État.

M. Gilbert Meyer a jugé que la présentation du projet de budget pour 2007 aurait gagné en clarté si les évolutions détaillées des crédits entre 2006 et 2007 avaient été données, à fin de comparaison. Il a rappelé qu'un rapport de parlementaire en mission sur le logement des personnels de la défense avait été présenté il y a trois ans et qu'il était regrettable que les priorités dégagées alors pour faire face à l'évolution des besoins ne soient prises en considération qu'aujourd'hui. De plus, le besoin d'ensemble, hors gendarmerie, était alors évalué à 7 000 logements, à comparer au rythme beaucoup trop lent annoncé de 400 à 500 nouveaux logements par an. La proposition de travailler en plus étroite collaboration avec les bailleurs sociaux n'a malheureusement pas été reprise, alors même que ceux-ci auraient pu apporter des logements locatifs supplémentaires tout en résolvant la question de la caution, d'un coût souvent élevé pour les jeunes militaires. On peut également regretter que les opérations d'aliénation de terrains militaires soient souvent retardées en raison des délais qui retardent les décisions de dépollution des sites. A titre d'exemple, une opération prévue par la mairie de Colmar a été différée de plus d'un an dans l'attente d'une telle décision, à ce jour non encore prise.

M. Christian Piotre a répondu que cet exemple illustre les progrès que devait encore réaliser le ministère de la défense en matière de dépollution. Il dispose désormais des moyens nécessaires pour accomplir cette mission. Toutefois, les procédures applicables en ce domaine s'avèrent lourdes, un grand nombre d'autorités et de services devant intervenir. Après s'être engagé à transmettre à la commission des informations précises sur les discussions en cours avec les bailleurs sociaux, il a fait valoir que ces constats réalisés par M. Gilbert Meyer en 2003, dans le cadre de ses travaux sur le logement des personnels de la défense avaient bien été pris en compte par le gouvernement, notamment en ce qui concerne les besoins existants, évalués à 7 000 logements. Il a néanmoins tenu à souligner que l'importante présence des militaires dans la région parisienne ne facilite guère la tâche du ministère. A ce titre, la réforme engagée par l'armée de l'air, qui consiste à délocaliser certaines fonctions en province, est positive, et devrait permettre de réduire les besoins de logements. Les crédits disponibles ne permettent pas d'accélérer fortement la mise à disposition de logements, mais le ministère de la défense s'efforce de répondre aux besoins à un rythme soutenu, en proposant des logements correspondant qualitativement aux attentes des personnels.

M. René Galy-Dejean a souhaité savoir si le contentieux entre la société nationale immobilière (SNI) et le ministère des finances était désormais résolu. Il a ensuite demandé si le SGA était en mesure de fournir le coût exact de la mise en oeuvre d'un service civil généralisé, afin que tous les responsables politiques puissent se prononcer sur cette question de manière informée.

M. Christian Piotre a indiqué que tous les points de désaccord entre la SNI et le ministère des finances étaient désormais réglés. Le ministère de la défense poursuit sa collaboration avec la SNI, dans un cadre rénové avec notamment la perspective de diversifier l'emploi des réserves du fonds de prévoyance. Si la mise en concurrence de la SNI constituera pour elle un défi indéniable, elle peut également y voir son intérêt à terme.

Pour évaluer le coût d'un service civil obligatoire, les indications relatives à sa définition précise manquent, dont le nombre de jeunes concernés et sa durée. Il est certes possible de se fonder sur les chiffres établis voilà dix années, à l'occasion de la professionnalisation des armées, lorsqu'il était envisagé de remplacer le service militaire par d'autres dispositifs. Néanmoins, la situation a connu d'importantes évolutions depuis dix ans : le ministère de la défense aurait pu, à l'époque, apporter une contribution importante, grâce aux emprises considérables dont il disposait, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui. C'est ainsi qu'il est nécessaire d'en acquérir pour que fonctionne l'établissement public d'insertion de la défense. Les ressources immobilières du ministère de la défense ont beaucoup évolué, et ses marges de manœuvre sont absorbées par ses forces armées professionnalisées. Pour mettre en place un service civil, il serait aujourd'hui nécessaire de financer un projet de bout en bout, sans pouvoir recourir aux moyens du ministère de la défense.

M. René Galy-Dejean a réitéré sa demande de disposer d'une estimation chiffrée de ce coût, en provenance des services administratifs du ministère, donc pleinement objective.

Le président Guy Teissier a rappelé avoir lui-même procédé à une évaluation de ce coût, qui s'établirait entre 4 et 5 milliards d'euros, en comprenant l'intégralité des postes de dépenses, de l'hébergement à l'encadrement, en passant par les transports, l'alimentation, les déplacements et les services administratifs. De plus, un tel service concernerait aujourd'hui l'effectif très considérable de 700 000 à 800 000 filles et garçons.

M. Philippe Vitel a indiqué que, selon les chiffres fournis par les organisations syndicales, les effectifs de personnels civils sont amenés à connaître une nette diminution en 2007. Il lui a été précisé que le plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) pour les personnels civils atteignait 84 485 dans la loi de finances initiale pour 2006, alors que ce même plafond d'emplois s'élève à 82 615 dans le projet de loi de finances pour 2007, et que 80 224 sont financés effectivement pour cette même année, ce qui se traduit par un écart de 4 260 personnels entre le plafond d'emplois en 2006 et les effectifs financés pour 2007. Ces chiffres sont-ils avérés ?

M. Christian Piotre a répondu par l'affirmative, précisant que cette évolution résultait notamment de la contribution des personnels civils à la diminution générale des effectifs de l'État via la détermination des plafonds ministériels d'emplois autorisés : sont essentiellement supprimés des postes

vacants, ou qui n'étaient pas financés. La diminution des effectifs découle également de la participation des personnels civils, à l'instar des militaires, aux opérations de modernisation de la gestion du ministère, se traduisant par des suppressions d'emplois pour certaines fonctions. L'externalisation de la gestion du parc des véhicules de la gamme commerciale, par exemple, aurait pour conséquence la disparition d'emplois de mécaniciens civils et de gestionnaires. Les personnels concernés pourraient alors se voir proposer, lorsque cela est possible, des postes vacants.

Par ailleurs, pour la première fois, le projet de loi de finances atténue quelque peu les frontières entre personnels civils et militaires en permettant des substitutions entre personnels à statuts différents. Les mouvements peuvent intervenir dans les deux sens car les armées, du moins certaines d'entre elles, comme la marine, ont un besoin accru de personnels civils. Or, les moyens donnés par la LOLF s'avèrent favorables à leur égard, car ils permettent de disposer d'un coût analytique des ressources humaines, lequel met en évidence qu'il est inférieur pour les civils à celui des militaires. Peut-être la répartition entre les deux catégories de personnels sera-t-elle amenée à évoluer. Cela s'inscrirait d'ailleurs dans les orientations établies par le ministre de la défense dès 2002, afin de recentrer les personnels militaires sur le cœur de leurs missions, tout en renforçant le rôle des civils dans les fonctions de soutien. Les inquiétudes des organisations syndicales pour l'avenir s'avèrent sans doute quelque peu excessives.



II. — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Viollet**, les crédits pour 2007 de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » : « liens entre la nation et son armée » au cours de sa réunion du 31 octobre 2006.

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable au programme « liens entre la nation et son armée ».

*

La commission de la défense a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».



ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– M. le général Claude Pernel, directeur du service national, accompagné par le M. le colonel Wawrzyniak, sous-directeur de la réglementation et de la gestion du service national, M. le commissaire-colonel Leducq, sous-directeur des affaires financières et du soutien, et M. le chef de service administratif de 2^e classe Rahaoui, adjoint au sous-directeur des affaires financières et du soutien, le mercredi 13 septembre 2006 ;

– M. Jean-François Bureau, délégué à l'information et à la communication de défense, le mercredi 13 septembre 2006 ;

– M. le contrôleur général des armées Jean-Paul Bodin, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, le mercredi 13 septembre 2006 ;

– M. Yves d'Hérouville, directeur de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, et Mlle Violaine Challéat, responsable du pôle archives, le mardi 19 septembre 2006 ;

– M. le vice-amiral d'escadre Louis Dubessey de Contenson, sous-directeur du service historique de la défense, le jeudi 28 septembre 2006 ;

– M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, accompagné par M. le contrôleur général des armées Éric Lucas, directeur adjoint au SGA, le mardi 10 octobre 2006.