



N° 280

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189)

**TOME III**

**DÉFENSE**

**SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES**

PAR M. PHILIPPE FOLLIOU,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »</b> .....	7
A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS .....	7
B. LES ACTIONS DE CONTRÔLE ET DE GESTION .....	8
1. La direction et le pilotage .....	8
2. La fonction de contrôle .....	9
3. La gestion centrale .....	10
C. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE .....	12
1. Les principaux programmes d'infrastructure en cours .....	13
2. Les cessions et les acquisitions .....	15
<i>a) Les cessions</i> .....	15
<i>b) Les acquisitions</i> .....	15
D. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION (SIAG).....	16
E. ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES .....	17
1. Le périmètre de la politique de ressources humaines .....	17
2. Les moyens de la politique de ressources humaines .....	18
3. L'institution de gestion sociale des armées (IGESA) .....	19
<b>II — LE COMMANDEMENT INTERARMÉES, LA LOGISTIQUE INTERARMÉES</b> .....	21
A. LE COMMANDEMENT INTERARMÉES (SOUS-ACTION 01-13 DU PROGRAMME 178)	21
B. LA LOGISTIQUE INTERARMÉES (ACTION 05 DU PROGRAMME 178) .....	23
1. Le service de santé des armées .....	23
2. Le service des essences des armées .....	27
<i>a) Perspectives du service des essences des armées</i> .....	27
<i>b) Le crépuscule de la couverture de la hausse des coûts ?</i> .....	30
3. Les soutiens complémentaires .....	32
<b>CONCLUSION</b> .....	35
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	37

<b>I — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION .....</b>	<b>37</b>
<b>II — EXAMEN DES CRÉDITS.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUCTION

Le présent rapport pour avis constitue une novation en ce qu'il regroupe, pour la première fois, l'examen des crédits de l'ensemble du programme 212 « Soutien de la politique de défense », de la sous-action « commandement interarmées » et de l'action « logistique interarmées », ces deux dernières ressortissant au programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Le programme « Soutien de la politique de défense » constitue le programme support du ministère de la défense. Il regroupe les grandes fonctions transversales exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du SGA. Ce dernier est chargé des affaires financières, de la définition et de la mise en œuvre de la politique du personnel civil et militaire, de la gestion du personnel civil, de l'action sociale, des affaires juridiques, de la politique immobilière, domaniale et du logement, de la politique des archives et des bibliothèques et des actions culturelles et éducatives. Le SGA comprend également le service d'infrastructure du ministère, et pilote les crédits d'infrastructure ainsi que les crédits relatifs à l'informatique d'administration et de gestion.

Pour sa part, la sous-action « commandement interarmées » est exemplaire des progrès réalisés dans le domaine de la coopération avec nos partenaires européens et internationaux (OTAN) puisqu'elle porte sur la certification interalliée d'états-majors susceptibles de commander des actions interalliées. Ainsi, par exemple, les installations du Mont Valérien permettent à la France d'accueillir un état-major international de planification.

Quant à la logistique interarmées, elle concerne le service de santé des armées (SSA) et le service des essences des armées (SEA) qui, tous deux, s'acquittent remarquablement de leur tâche.

Le SSA emploie 15 590 personnes qui exercent 170 métiers, il dispose de 3 200 lits d'hospitalisation répartis sur neuf pôles en métropole. Il prend une part importante à l'effort de recherche médicale, particulièrement dans des domaines délaissés par l'industrie. Enfin, présent au sein des unités, il participe à toutes les opérations conduites par nos armées sur des théâtre d'opérations extérieures.

De son côté, le SEA assume l'ensemble de la logistique pétrolière des armées (à l'exception de la marine) et fournit une expertise dans son domaine de compétence technique. Au cours de l'année 2006, il a fourni quelque 978 000 m<sup>3</sup> de produits pétroliers aux armées.

Enfin, le rapporteur observe que l'ensemble des crédits examinés par le présent avis connaît une évolution positive. Ainsi, pour la cinquième année consécutive, l'effort consenti permet le respect de la loi de programmation militaire.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2007, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

*À cette date, 46 réponses lui étaient parvenues, soit un taux de 85 %.*

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

### **A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS**

Le programme « Soutien de la politique de défense » regroupe les fonctions de direction et de soutien mis en commun au profit du ministère de la défense.

Au sein de ce programme, le secrétariat général pour l'administration (SGA) exerce quatre de fonctions : celles de régulateur, de pilotage de grandes politiques, de conseil et d'opérateur. La fonction de régulateur consiste à élaborer des politiques et produire des normes ; la fonction de pilotage vise à mettre en œuvre et suivre ces politiques ; la fonction de conseil correspond à une activité d'expertise ; enfin la fonction d'opérateur a une finalité de prestation de services.

Le SGA, en tant que pilote des politiques transversales, est responsable des questions financières, des ressources humaines, de l'immobilier, du logement, des systèmes d'information, d'administration et de gestion. Depuis 2005, cette fonction a été renforcée avec le regroupement des crédits d'infrastructure et des crédits destinés aux systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG).

En tant qu'expert et régulateur, il assure une fonction de conseil au sein du ministère ainsi qu'un rôle d'interface avec les autres ministères. Il établit le cadre de travail et les normes pour l'ensemble du ministère dans des domaines particuliers tels le budget, les ressources humaines, la fiscalité, la comptabilité, le contentieux...

Comme opérateur, le SGA offre des prestations de services en matière d'infrastructure, d'action sociale, de gestion du personnel civil et de soutien à l'administration centrale. En 2005, cette fonction a été élargie avec la constitution d'un service d'infrastructure de la défense.

Les actions sont menées soit en mode autonome, c'est-à-dire par une seule direction ou un seul service, soit en coopération avec d'autres d'acteurs, généralement extérieurs au SGA. L'objet du programme est de garantir le plus efficacement possible et au meilleur coût l'ensemble des fonctions indispensables au soutien de la politique de défense.

Afin de réaliser cette ambition deux objectifs stratégiques ont été fixés.

En ce qui concerne l'activité de pilotage, l'objectif est d'améliorer la coordination des actions. Un audit portant sur l'organisation du SGA, conduit au cours du premier semestre 2007, a formulé des recommandations portant sur deux axes : l'amélioration de la cohérence de la prise en charge des missions et le renforcement des capacités de pilotage.

S'agissant des fonctions d'opérateur, d'expert et de régulateur, l'objectif est d'améliorer la qualité du service tout en répondant au besoin des « clients ». C'est par exemple dans cette logique que l'audit de modernisation relatif au soutien de l'administration centrale, publié le 1<sup>er</sup> février 2007, a formulé des recommandations tendant à améliorer l'efficacité du soutien de l'administration centrale du ministère de la défense. Ces propositions ont fait l'objet d'un plan de mise en œuvre.

Pour atteindre les objectifs stratégiques du programme, divers types d'indicateurs ont été établis : indicateurs d'efficacité et de qualité (mesure des délais), qu'il s'agisse de mise en œuvre des lois, d'action sociale, de gestion, de systèmes d'information ou d'infrastructure.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

Action	PLF 2007	PLF 2008	Évolution en %	PLF 2007	PLF 2008	Évolution en %
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
01 Direction et pilotage	52,2	60,0	14,9 %	51,6	60,4	17,1 %
02 Fonction de contrôle	25,7	23,1	- 10,1 %	25,7	23,1	- 10,1 %
03 Gestion centrale	322,9	299,7	- 7,2 %	300,2	367,6	22,5 %
04 Politique immobilière	1 265,3	1 573,1	24,3 %	1 334,7	1 485,9	11,3 %
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	115,5	119,8	3,7 %	125,4	125,3	- 0,1 %
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	1 327,4	1 386,6	4,5 %	1 326,1	1 377,8	3,9 %
<b>Totaux</b>	<b>3 109,0</b>	<b>3 462,3</b>	<b>11,4 %</b>	<b>3 163,7</b>	<b>3 440,1</b>	<b>8,7 %</b>

Source : documents budgétaires.

Ces crédits sont globalement en hausse puisque les autorisations d'engagement augmentent de + 11,4 et les crédits de paiement de + 8,7 %. La justification des évolutions des crédits est présentée *infra*, par action.

## B. LES ACTIONS DE CONTRÔLE ET DE GESTION

### 1. La direction et le pilotage

Cette action comprend le ministre, le cabinet civil ainsi que la sous-direction des bureaux du cabinet et les organismes rattachés au ministre ou à son cabinet. Elle comprend encore le secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants ainsi que son cabinet.

Les crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2007 s'élevaient à 52,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 51,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les dotations prévues pour 2008 laissent apparaître une progression de + 14,9 % des AE et + 17,1 % des CP.

## 2. La fonction de contrôle

Cette action porte sur la fonction ministérielle de contrôle exercée par le contrôle général des armées (CGA). Le CGA est le corps militaire d'inspection générale du département de la défense, il comprend 84 contrôleurs des armées.

### COÛT COMPLET DU CONTRÔLE GÉNÉRAL DES ARMÉES

(en euros)

Postes de dépenses	Exercice 2005	Exercice 2006
	Dépenses constatées	
Rémunérations et charges sociales	12 872 477	22 050 952
Frais de déplacement	256 624	276 243
Frais de formation et de documentation	81 092	160 764
Fonctionnement	1 350 794	844 790
<b>Total</b>	<b>14 560 987</b>	<b>23 332 749</b>

Source : ministère de la défense.

### RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES (RCS) DU CGA

(en euros)

	pour 2005	pour 2006
Corps du contrôle général des armées	6 246 147	(*) 12 517 070
Personnel militaire	3 390 825	4 019 492
Personnel civil	3 235 505	5 514 390
<b>Coût total RCS</b>	<b>12 872 477</b>	<b>22 050 952</b>

(\*) Le montant de 12 517 070 € comprend notamment en 2006 :

- la rémunération des membres du corps en service au CGA ;

- la rémunération des membres du corps mis à disposition d'organismes du ministère de la défense ;

- les cotisations CAS Pensions 4 208 066 € - FNAL 2 248 € - CNAF 227 231 € soit un total de 4 437 545 € concernant les seuls membres du corps du CGA.

Source : ministère de la défense.

Le tableau ci-dessus donne le détail du poste rémunérations qui représente 93 % du coût total du fonctionnement du CGA.

Entre 2005 et 2006, les crédits de cette action augmentent de 60,2 %. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette augmentation est due à des dépenses exceptionnelles liées au déménagement en 2005 du CGA vers le site de Saint-Thomas-d'Aquin. Par ailleurs, de nouvelles contributions se sont ajoutées en 2006 au poste « rémunérations et charges sociales » :

- cotisations au compte d'affectation spéciale « pensions » (CAS pensions) ;
- cotisations au fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- cotisations à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Le rapporteur s'interroge sur les effectifs, relativement nombreux, du contrôle général, sur ses missions et son organisation qui nécessitera pour sa part, un examen plus approfondi.

### **3. La gestion centrale**

Cette action regroupe les effectifs du secrétariat général pour l'administration et de cinq directions qui lui sont rattachées : la direction des affaires financières (DAF), la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP), la direction des affaires juridiques (DAJ), la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) et le service des moyens généraux (SMG).

Les crédits de l'action « gestion centrale » s'élèvent, dans le PLF 2008, à 299,7 millions d'euros (- 7,2 %) en AE pour 3367,6 millions d'euros (+ 22,5 %) en CP.

Cette hausse des crédits de paiement s'explique notamment par des transferts de crédits relatifs à la transformation du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) en établissement public administratif (+ 33,772 millions d'euros dont 29,09 millions d'euros provenant du titre 2 et 4,55 de l'action 3 du programme 178 « préparation et emploi des forces ») ainsi que par 28,983 millions d'euros en crédits de paiement uniquement liés à l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale, en provenance des programmes 146 « équipement des forces », 152 « gendarmerie nationale », 167 « liens entre la nation et son armée » et 178 « préparation et emploi des forces ».

Les crédits relatifs aux pensions, rentes et allocations d'indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles ont été inscrits au titre 2 en LFI 2007 (exécution en titre 3 en 2006, à titre transitoire).

Par ailleurs, en raison d'un changement de nomenclature budgétaire, ces crédits, inscrits en LFI 2007 dans l'action 3 « gestion centrale » du programme 212, sont transférés en PLF 2008 à l'action 6 de ce programme (auparavant consacrée aux seuls crédits d'action sociale). Cette action est désormais intitulée « accompagnement de la politique des ressources humaines ».

Ils permettent de procéder, via la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à la mise en paiement d'environ 10 à 12 000 rentes par an (hors capitaux),

indemnisant les accidents du travail et les maladies professionnelles des ouvriers de l'État. Ils financent également d'autres dépenses complémentaires telles les frais de justice, les frais médicaux ainsi que les dépenses de suivi post-professionnel pour les agents ayant été exposés à des facteurs cancérogènes.

La dotation de 28,776 millions d'euros prévue pour les accidents du travail et maladies professionnelles a permis de couvrir les besoins jusqu'en 2002. L'augmentation importante de la dépense à partir de 2003 s'explique par les dispositions prises par le ministère en matière d'indemnisation des victimes de l'amiante (reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur) qui se traduisent par des majorations de rentes et la compensation de préjudices extrapatrimoniaux. Par ailleurs, en 2004, le ministère a fait droit aux demandes de remboursement présentées par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), au titre de son action subrogatoire. À partir de 2004, l'exécution des décisions de justice relatives à la reconnaissance du droit des victimes a entraîné une augmentation supplémentaire de la dépense. À cet ensemble s'est ajouté le rattrapage du stock de rentes accordées.

La dépense est ainsi passée de 25,3 millions d'euros en 2002 à 39,9 millions d'euros en 2003 puis 58,3 en 2004 pour atteindre 81,8 en 2005 et 65 millions d'euros en 2006. Le nombre des déclarations de maladies professionnelles est resté stable en 2006 par rapport à 2005.

**RÈGLEMENT DES DOMMAGES ET ACCIDENTS DU TRAVAIL**

*(en millions d'euros)*

<b>Années</b>	<b>LFI</b>	<b>Ressources finales</b>	<b>Dépenses</b>
2002	28,77	28,77	25,35
2003	28,77	28,77	39,90
2004	28,77	38,61	58,31
2005	28,77	64,22	81,84
2006	65,77	64,97	64,95

*Source : ministère de la défense.*

Pour 2007, la dotation initiale des dépenses liées au paiement des rentes a été fixée à 78,3 millions d'euros. Les dépenses demeurent cependant conditionnées par la date d'effet d'une éventuelle décision de rembourser au FIVA les dossiers concernant les militaires (dépenses nouvelles évaluées à 5,7 millions d'euros par an), qui pourrait intervenir à l'issue d'une phase de concertation interministérielle.

### C. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

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

À elle seule, elle représente 45,5 % des crédits du programme 212 avec 1 573 millions d'euros en AE (+ 24,3 %) et 1 485,9 en CP (+ 11,3 %) inscrits dans le PLF pour 2008.

Les crédits d'infrastructure hors loyers du ministère de la défense sont dispersés entre sept programmes avec, pour 2008, un montant de 3 005 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 721 millions d'euros en crédits de paiement. Au sein du programme 212, 1 573 millions d'euros d'AE et 1 485 millions de CP sont inscrits.

Les crédits du titre 3, entretien et loyers, s'élèvent à 303,95 millions d'euros en AE et en CP (programme 212). Les loyers représentent la plus grande part (228,34 millions d'euros dont 153,9 millions d'euros pour les loyers budgétaires). Le budget de fonctionnement du service d'infrastructure de la défense (SID) y entre à hauteur de 16,8 millions d'euros. L'entretien courant est réduit à 60,53 millions d'euros. L'investissement s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2008, à 108,2 millions d'euros pour le logement familial et à 837 millions d'euros pour l'infrastructure.

En 2008, 120 millions d'euros sont affectés au programme 212 qui correspondent au marché de déménagement et de réinstallation de l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) à Palaiseau.

La politique immobilière du ministère s'applique à trois domaines :

- les infrastructures opérationnelles ;
- l'hébergement des jeunes engagés ;
- le logement familial.

Cette politique immobilière s'appuie sur la segmentation du patrimoine, en fonction de son utilité et la mise au point de schémas directeurs interarmées d'agglomération (SDIA) : les biens utiles aux armées ; les biens cessibles sous réserve de reconstitution du potentiel ou cessibles mais dont la cession est inopportune en raison de la pollution des sols ; les biens inutiles et immédiatement cessibles.

Le ministère a élaboré en 2006 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour son administration centrale (SPSI), sous l'égide du service France domaine, conformément aux orientations gouvernementales.

Concernant l'hébergement des jeunes engagés, l'armée de terre poursuit le plan Vivien <sup>(1)</sup>. L'armée de l'air et la marine conduisent également des opérations de rénovation des casernements.

La politique de logement familial du ministère de la défense tend à permettre à ses personnels, notamment aux militaires soumis à une forte mobilité géographique, de se loger en leur épargnant des démarches longues et coûteuses, tout en leur proposant des solutions moins onéreuses que sur le marché, particulièrement dans les zones où la ressource est rare.

Cette politique a été conçue comme une aide accordée en priorité, mais non exclusivement, au personnel chargé de famille. Le parc de logements du ministère est constitué de logements domaniaux et de logements réservés par convention aux ayants droit du ministère.

Enfin, le ministère participe au plan national de mobilisation pour le logement, par la cession de terrains militaires à des opérateurs au profit de la construction de logements sociaux dont un certain nombre est réservé aux ayants droit du ministère. Dans le même temps, il conduit une refonte des textes relatifs au logement familial et aux conditions d'attribution afin de prendre en compte les évolutions de la société et en particulier celles des structures familiales (gardes alternées, droits de visite...).

## **1. Les principaux programmes d'infrastructure en cours**

Quatre opérations sont aujourd'hui érigées en programmes d'infrastructure :

- le pôle stratégique de Paris (PSP) ;
- les infrastructures d'accueil de l'hélicoptère Tigre ;
- la rénovation complète de l'hôpital Sainte-Anne de Toulon ;
- les infrastructures d'accueil des véhicules blindés de combats d'infanterie (VBCI).

Les opérations « char *Leclerc* » et « école d'hélicoptères franco-allemande » se terminent en 2007.

En outre, il existe un septième programme, le bassin 10 de Brest, dont la programmation n'est pas achevée. Initialement créé pour assurer le carénage puis les refontes M4 des SNLE type le Redoutable, ce programme a fait l'objet d'une opération destinée à le transformer en un outil industriel d'entretien du Barracuda, capable de réaliser les indisponibilités pour entretien (IE) et les indisponibilités

---

*(1) Commencé en 1996 pour accompagner la professionnalisation des armées, le plan "Vivien" (valorisation de l'infrastructure vie des engagés) vise à améliorer les conditions d'hébergement du personnel dans les casernements de l'armée de terre, notamment des engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT).*

programmées d'entretien et de réparation (IPER) de ce type de navire. Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) est maître d'œuvre de cette opération qui devrait être achevée en 2015 pour un coût estimé entre 120 et 140 millions d'euros.

Le projet baptisé « **pôle stratégique Paris** » doit permettre de répondre aux besoins nationaux et collectifs de gestion et de conduite des crises, en se dimensionnant et en s'adaptant aux conditions nouvelles d'emploi des forces et des capacités militaires ainsi qu'aux évolutions de l'environnement international. Il s'agit, notamment, de réorganiser l'outil de commandement français de niveau stratégique à Paris, dans l'îlot Saint Germain (ISG), de répondre aux engagements de la France vis-à-vis de l'Union européenne et de rénover l'outil de commandement stratégique national.

Le coût total est estimé à 144 millions d'euros, 36,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont inscrits pour 2008 ainsi que 38,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Le but du programme **d'infrastructure** opérationnelle de l'hélicoptère **Tigre** est de réaliser les infrastructures nécessaires au stationnement et au soutien de ces hélicoptères dans les unités opérationnelles, à la formation des équipages (bâtiments de simulation) ainsi qu'au commandement des escadrilles. Les principales opérations d'infrastructure (bâtiment de maintenance et de remisage, bâtiment simulation) doivent être réalisées en fonction du cadencement de la livraison des systèmes d'armes (Tigre et simulateurs). Le périmètre final de l'infrastructure dédiée aux Tigre et aux simulateurs est dépendant du volume global de ces systèmes d'armes.

Le coût total de l'opération est estimé à 145,8 millions d'euros. 11 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,7 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits au titre de l'année 2008.

Le programme de **rénovation de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) Sainte-Anne** de Toulon comprend la reconstruction de l'hôpital sur l'emprise de la caserne Grignan appartenant au service de santé des armées (SSA), le regroupement et la réinstallation des autres organismes du service de santé de Toulon dont l'école du personnel paramédical des armées (EPPA) sur l'emprise Sainte-Anne.

Le coût prévisionnel du programme s'élève à 227 millions d'euros, 17,2 millions d'euros en autorisations d'engagement sont inscrits au PLF pour 2008 contre 19,5 millions d'euros de crédits de paiement.

L'armée de terre veut assurer, entre 2008 et 2015, la relève des AMX 10 (P et PC) et de certains véhicules avant blindés (VAB) par **des véhicules de combats d'infanterie (VBCI)**. Ce programme a pour objet la réalisation des infrastructures d'accueil nécessaires de ces nouveaux véhicules permettant aux unités opérationnelles d'assurer la maintenance, leur conditionnement et leur

stationnement, aux écoles d'assurer la formation des stagiaires (bâtiments instruction et simulation) ainsi que l'accueil du centre de perception, d'instruction et de formation du 1<sup>er</sup> RCA (bâtiments instruction, simulation, soutien et pistes).

Le coût total de l'opération est estimé à 148,7 millions d'euros, 37 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 28,3 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.

## **2. Les cessions et les acquisitions**

### ***a) Les cessions***

En 2003, le ministère de la défense a pris 91 décisions de remise aux services fiscaux en vue de l'aliénation ou d'autorisation de changement d'affectation, pour une superficie totale de 714 hectares et un montant de près de 40 millions d'euros.

En 2004, 120 décisions ont donné lieu à l'aliénation ou au changement d'affectation de près de 540 hectares représentant plus de 53 millions d'euros.

En 2005, les 171 décisions ont conduit à la remise aux services fiscaux ou au changement d'affectation de près de 1 541 hectares qui représentaient 161 millions d'euros (dont 7 cessions en Ile-de-France représentant 100 millions d'euros).

En 2006, 145 décisions d'aliénation ou de changement d'affectation ont été prises par la défense, représentant près de 1 242 hectares pour un montant de 32 millions d'euros.

En 2007, le ministère a déjà pris 86 décisions de remise aux services fiscaux aux fins d'aliénation ou d'autorisation de changement d'affectation, représentant 294 hectares pour un montant estimé à 74 697 673 euros (dont 4 cessions en Ile-de-France et à Lyon pour 51 millions d'euros).

Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère, l'objectif est d'accélérer les cessions immobilières. Il a conduit les services du ministère de la défense à recenser le patrimoine immobilier de la défense (hors logement et outre-mer) afin d'identifier les immeubles utiles aux besoins des armées : les utiles, pouvant faire l'objet d'une cession sous réserve de reconstitution ; les inutiles mais dont la cession est inopportune compte tenu notamment des questions de pollution ; les immédiatement cessibles.

### ***b) Les acquisitions***

Depuis plusieurs années, le ministère de la défense, qui entend rationaliser l'utilisation de son domaine immobilier, procède à des regroupements fonctionnels de ses services sur les emprises dont il est attributaire. Il s'agit de limiter les acquisitions aux immeubles concourant directement à l'exercice de missions

opérationnelles ou au stationnement de troupes, à la création de logements au profit de ses personnels ou qui concernent le devoir de mémoire.

Ainsi, en 2006, la défense a effectué six acquisitions pour 27 hectares :

- un ensemble de six appartements (résidence Kokomoidache) d'une superficie totale de 483 m<sup>2</sup> situé sur le territoire de la commune de Pamandzi à Mayotte, pour un montant de 935 000 euros, afin de loger le personnel ayant droit du ministère de la défense ;

- divers terrains d'une superficie totale de 17 hectares, situés sur le territoire de la commune de Boulay-les-Barres (Loiret) dans le cadre de la création de la zone airbus A400M, pour un montant de 326 000 euros ;

- la résidence du chef de corps du 3<sup>e</sup> Régiment étranger d'infanterie (REI), située à Kourou (Guyane), d'une superficie totale (terrain et habitation) de près de 4 200 m<sup>2</sup>, comprenant une villa de type F6 (surface habitable d'environ 245 m<sup>2</sup>) et un logement de gardien de type F2 attenant, pour un montant de 372 000 euros ;

- une parcelle de terrain de 26 300 m<sup>2</sup> située sur le territoire de la commune de Castelsarrasin (Tarn-et-Garonne), pour un montant de 117 000 euros, dans le cadre de l'extension de la zone technique du quartier Lavalette où stationne le 31<sup>e</sup> régiment de génie ;

- un terrain ex-production industrielle de bourbon (ex-rhumerie) d'une superficie de 3 620 m<sup>2</sup> situé à Port des Galets (Réunion), pour un montant de 413 000 euros, afin de permettre l'implantation de bâtiments de loisirs et de restauration ainsi que la réalisation de logements, à proximité de la base navale de Port des Galets ;

- diverses parcelles de terrain, représentant 6 hectares, situées sur le territoire de la commune de La Glacerie (Manche), pour un montant de 100 000 euros, dans le cadre du projet de regroupement des unités de gendarmerie stationnées à Cherbourg.

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

Depuis la fin de l'année 1998, les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense sont répartis en trois domaines : systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC) qui servent la préparation à l'emploi des forces et la conduite des opérations, l'informatique scientifique et technique (IST) qui recouvre l'informatique embarquée, les moyens de simulation technique et d'essais et l'informatique industrielle, et les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG). Ces trois domaines sont placés sous les responsabilités respectives du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration.

Les informaticiens répartis dans les différents organismes du ministère conduisent les projets de systèmes d'information, exploitent et soutiennent les applications locales particulières à ces organismes.

Afin de garantir la meilleure efficacité de l'ensemble du dispositif, la création de deux organismes a été décidée :

- en 2003, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), placé sous la responsabilité de l'EMA, opérateur ministériel des réseaux de communication et exploitant des systèmes d'informations ministériels. Elle assure également un soutien local aux utilisateurs (bureautique et applications ministérielles) ;

- en 2006, la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), dépendant directement du ministre, chargée de définir la politique générale du ministère pour les systèmes d'information et de communication (définition de la stratégie de rationalisation, garantie de leur cohérence technique, définition de la politique de sécurité des systèmes d'information, et garantie de l'usage des fréquences radioélectriques).

Les crédits dévolus à cette action dans le PLF pour 2008 s'élèvent à 119,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 125,3 millions d'euros en crédits de paiement.

## **E. ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES**

Cette action regroupe les crédits destinés à la mise en œuvre des politiques de ressources humaines conduites à l'échelon ministériel : action sociale, formation du personnel civil, accompagnement et reclassement professionnel du personnel militaire, accompagnement des restructurations (40 % des crédits du programme 212). Elle comprend également les crédits destinés aux indemnités des accidents du travail et maladies professionnelles, ainsi qu'au paiement de la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

### **1. Le périmètre de la politique de ressources humaines**

L'action sociale des armées a pour objet l'amélioration des conditions de vie professionnelle et personnelle des personnels militaires et civils du ministère et de leurs familles. À cette fin, elle organise des prestations individuelles et collectives, en complément des dispositifs de droit commun.

Elle concerne les personnels en activité, les conjoints et les enfants ainsi que les retraités, les veuves et orphelins.

Les principes qui fondent les domaines prioritaires et les modalités de l'action sociale des armées - complémentarité, unicité, proximité - ont été

réaffirmés par la directive ministérielle du 29 août 2006 relative aux orientations de l'action sociale du ministère de la défense.

Conformément à cette directive, onze axes d'action ont été définis et sont progressivement mis en œuvre. Il visent notamment à :

- développer l'offre de logements familiaux ;
- améliorer les dispositifs d'aide aux ressortissants en situation de difficulté ;
- améliorer l'aide à l'installation dans les logements locatifs et favoriser l'accèsion à la propriété ;
- poursuivre le développement de la capacité d'accueil de jeunes enfants ;
- développer des activités publiques et privées de services à la personne ;
- renforcer l'efficacité du soutien social ;
- améliorer l'organisation du soutien social au profit des retraités ;
- rechercher une efficacité accrue des mesures visant à atténuer les exigences spécifiques de la vie professionnelle ;
- diversifier et rendre plus performante l'offre globale de produits de vacances et de loisirs ;
- rendre plus efficace la communication en matière sociale et mieux structurer la relation des usagers avec les partenaires concourant à l'action sociale des armées ;
- développer le partenariat avec les collectivités territoriales ainsi que la synergie avec le dispositif déconcentré de l'action sociale interministérielle ;
- organiser les moyens des directions de l'action sociale.

## **2. Les moyens de la politique de ressources humaines**

Désormais regroupés dans l'action « accompagnement de la politique des ressources humaines » (précédemment « action sociale »), les crédits concernés sont répartis en deux sous-actions : « action sociale » avec 156,5 millions d'euros en AE et 149,5 millions d'euros en CP et « autres politiques de ressources humaines » avec 1 230,1 millions d'euros en AE et 1 228,5 millions d'euros en CP. Les AE dévolues à cette action connaissent une progression de + 4,5 % et les CP, une évolution de + 3,6 %.

Ces crédits sont ventilés entre le titre 2 (prestations sociales interministérielles), le titre 3 (actions sociales collectives ministérielles,

fonctionnement courant, subventions à l'institution de gestion sociale des armées et le titre 6 (subventions aux associations). Les crédits d'infrastructure du titre 5 (7,29 millions d'euros prévus en CP) sont, comme en 2007, regroupés avec l'ensemble des crédits d'investissement du ministère destinés au soutien de la politique de défense sur une action dévolue à la politique immobilière (action 4 du programme 212).

Les crédits du titre 2 intègrent, pour 2008, les prestations interministérielles dont allocations pour enfant ou jeune adulte handicapé à hauteur de 4,213 millions d'euros.

En ce qui concerne le titre 3, à périmètre constant, le budget de l'action sociale prévu pour 2008 est identique à celui prévu en 2007.

7 millions d'euros d'AE supplémentaires permettront le financement de nouvelles structures de garde d'enfants. Le rapporteur tient à saluer tout particulièrement cette mesure au profit de la petite enfance car il considère que l'équilibre familial joue un rôle certain dans la motivation des personnels.

Dans le même titre 3, une mesure de transfert de + 0,615 million d'euros est inscrite pour 2008 à partir du programme 178 au titre du transfert sur le programme 212 (entamé en 2006) des crédits auparavant gérés par les armées et directions, concourant au fonctionnement de l'action sociale (notamment dépenses de fonctionnement des directions régionales d'action sociale) :

- transfert d'un montant de 0,515 million d'euros en provenance de la marine au titre du fonctionnement de structures de garde d'enfants (0,465 million d'euros) et du fonctionnement des directions régionales d'action sociale « marine » (0,050 million d'euros) ;

- transfert d'un montant de 0,10 million d'euros en provenance de l'armée de l'air au titre des frais de déplacement des personnels relevant de l'action sociale, au sein des directions d'action sociale « air ».

### **3. L'institution de gestion sociale des armées (IGESA)**

Créée en 1966, l'institution de gestion sociale des armées, établissement public à caractère industriel et commercial, joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la défense qui assure sa tutelle et avec lequel a été conclu un contrat pluriannuel d'objectifs (2005-2008). Les missions de l'IGESA sont de deux ordres :

- celles qui regroupent les activités pour lesquelles il tient un rôle de prestataire pour le compte du ministère (paiement des prestations sociales) ;

- celles qui recouvrent l'ensemble des activités qu'il conduit dans le respect de son autonomie (gestion des établissements).

Les activités de l'IGESA exercées pour le compte de la défense s'articulent autour de trois domaines principaux :

- le soutien à la vie professionnelle, qui passe notamment par des actions sociales collectives (cohésion, amélioration du cadre de vie en enceinte militaire, développement de l'information sociale) ;

- le soutien à la vie personnelle et familiale : secours, prêts sociaux, garde d'enfants (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants), accueil dans les établissements sociaux (maisons d'enfants à caractère social, centres médicaux, centres sociaux) ;

- les vacances et le temps libre (maisons familiales, séjours d'enfants en établissements familiaux de vacances, en centres de vacances de jeunes, séjours linguistiques).

Ses effectifs s'élèvent à 800 personnels permanents (en CDI) auxquels s'ajoutent des personnels saisonniers (400 en équivalent temps plein annuel), de droit privé.

En 2008, l'IGESA recevra 58 millions d'euros de subventions (hors périmètre financier relevant de la LPM) pour l'ensemble de ses activités. Cette dotation budgétaire inclut un transfert par la marine de 0,46 million d'euros au titre des frais de soutien aux crèches de Brest et Toulon.

Le budget prévisionnel de l'établissement est de 3,6 millions d'euros (fonctionnement et investissement) auquel il convient d'ajouter les dépenses pour lesquelles elle constitue un support de gestion en tant qu'organisme payeur : 24,4 millions d'euros au titre des actions ASA et environ 39 millions d'euros au titre des prêts accordés.

## II — LE COMMANDEMENT INTERARMÉES, LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

### COMMANDEMENT ET LOGISTIQUE INTERARMÉES (PROGRAMME 178)

#### Commandement interarmées

(en millions d'euros)

Action	LFI 2007	PLF 2008	Évolution en %	LFI 2007	LFI 2008	Évolution en %
	AE			CP		
01-13 Commandement interarmées	456,1	338,0	- 25,9 %	452,3	342,4	- 24,3 %

Source : ministère de la défense.

#### Logistique interarmées

05 Logistique interarmées	1 140,6	1 167,5	2,4 %	1 121,9	1 171,6	4,4 %
05-80 Fonction santé	835,2	844,7	1,1 %	819,1	849,5	3,7 %
05-81 Fonction pétrolière	145,9	148,0	1,4 %	144,5	140,7	- 2,6 %
05-82 Soutiens complémentaires	159,3	174,7	9,7 %	157,5	181,3	15,1 %
<b>Totaux</b>	<b>2 281,0</b>	<b>2 334,9</b>	<b>2,4 %</b>	<b>2 243,0</b>	<b>2 343,1</b>	<b>4,5 %</b>

Source : ministère de la défense.

#### A. LE COMMANDEMENT INTERARMÉES (SOUS-ACTION 01-13 DU PROGRAMME 178)

Cette sous-action concerne la participation des armées à la politique extérieure de la France. Elle mesure leur capacité à assurer des tâches de commandement en opérations à caractère international : il s'agit de satisfaire, dans une dimension politique et stratégique, aux obligations qui sont celles de la France dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN. Les diminutions de crédits inscrites au PLF 2008 prennent en compte la réalisation des objectifs des indicateurs 4-1 et 4-2.

Les deux indicateurs concernés sont :

- l'indicateur 4-1, relatif au niveau de certification, selon les critères de l'Union européenne, d'un poste de commandement interarmées et interalliés et capacités de ce dernier ;

- l'indicateur 4-2, relatif au niveau de certification par l'OTAN des postes de commandement projetables (terre, air, mer) et capacités de ces derniers.

L'opération *Headquarter* (OHQ) reçoit ses ordres de mission de la part de l'Union européenne. Il n'y a donc pas de structure permanente mais du personnel désigné pour constituer l'OHQ. En revanche, le personnel identifié pour former le noyau clé a pour mission de préparer la mobilisation de l'OHQ et de s'assurer que les capacités *ad hoc* en infrastructure, transmission et personnel sont prêtes à répondre aux besoins éventuels. Les objectifs de l'indicateur 4-1 sont atteints avec un taux d'identification du personnel de 98 % et un taux de formation de 55,36 %, les critères de l'Union européenne retenant un seuil de 40 %.

La certification d'un état-major permet de l'inscrire dans le tour de commandement de composante de la *Nato response force* (NRF). La NRF est la réponse de l'Alliance atlantique aux changements de nature des engagements auxquels elle est susceptible d'être confrontée. L'OTAN souhaite disposer de forces d'une haute capacité de réaction rapide (5 à 30 jours), capables d'être rassemblées et projetées soit parce que le contexte l'impose (évacuation de ressortissants par exemple), soit pour éviter qu'une situation de crise ne s'aggrave. La *Nato Response Force* est constituée à partir des contributions de forces de différents pays, qui sont soumises à un système de rotation selon lequel elles s'entraînent jusqu'à leur certification en tant que force interarmées, puis sont en alerte pendant les six mois suivants. La France, qui avait déjà souscrit au concept de force de réaction rapide, soutient depuis le début cette initiative.

Cette dernière a été engagée dans deux opérations à caractère humanitaire pendant le deuxième semestre 2005, au profit des États-Unis (cyclone *Katrina*) et du Pakistan (tremblement de terre). L'armée de l'air, qui assurait le commandement de la composante aérienne de la NRF 5, a pleinement joué son rôle à cette occasion, avec la participation de nombreux moyens nationaux et alliés.

Le COS a, quant à lui, assuré le commandement de la composante opérations spéciales de la NRF 2 pendant le premier semestre 2004.

La marine assurera le commandement de la composante maritime de la NRF 10, de janvier à juillet 2008.

L'armée de terre devrait assurer le commandement de la composante terrestre de juillet à décembre 2008 (NRF 11).

Enfin, l'armée de l'air assurera de nouveau le commandement de la composante aérienne de la NRF pendant le premier semestre 2009 (NRF 12).

Dès le lancement de la NRF, l'OTAN a reconnu la capacité du commandement des opérations spéciales (COS) à constituer et projeter un PC de composante opérations spéciales (CJSOTF).

Le PC de composante aérienne (JFACC) a été certifié en mai 2005.

Le PC de composante marine (CJMCC) a été certifié en avril 2006.

Le PC de composante terre (CJLCC) a été certifié en juin 2007.

En termes de personnel, les objectifs de l'indicateur 4-2 sont atteints :

PC de composante terrestre : 95 % ;

PC de composante maritime : 96 % ;

PC de composante aérienne : 98 %.

## **B. LA LOGISTIQUE INTERARMÉES (ACTION 05 DU PROGRAMME 178)**

### **1. Le service de santé des armées**

Le service de santé des armées (SSA) doit faire face à plusieurs évolutions. La principale résulte de l'élaboration du plan stratégique des armées, qui donne un cadre à son action. Mais l'importance croissante des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), les nouvelles menaces sanitaires ou la mise en place de la tarification à l'activité ont également un impact sur le fonctionnement du service.

Élément du système de défense nationale placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées, le SSA remplit une mission duale, au profit des forces armées ainsi que dans le secteur public de la santé.

Définie par l'EMA dans le contrat opérationnel, la mission régalienne du SSA est d'assurer le soutien sanitaire des forces armées :

– en préparation des opérations, par la mise et le maintien en condition opérationnelle des forces (sélection, aptitude, vaccinations, soins, protection, éducation sanitaire...) et par la mise sur pied de la composante sanitaire du soutien opérationnel (constitution, équipement, entraînement) ;

- en opérations, par la prise en charge sanitaire des blessés et des malades (protection et soins) avec pour objectif la préservation de l'intégrité physique et psychologique ;

- après le désengagement, par le contrôle et le suivi de l'état de santé du militaire tout au long de sa vie (surveillances spécifiques, poursuite des traitements, évaluation des séquelles...) ainsi que la remise en condition des dotations ;

- par la prise en compte du risque NRBC pour les forces armées. Cet aspect de la mission s'étend naturellement au territoire national par une

contribution à la sécurité de l'ensemble des ressortissants français, en matière de santé.

L'accomplissement de cette mission repose sur un effectif adapté de personnel compétent et disponible. Le concours à l'offre de soins du service public est indispensable pour maintenir à niveau les compétences du personnel de santé exigées en opérations. Il permet au service qui prend en charge des civils dans les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) d'être associé aux objectifs communs de santé publique tout en finançant une partie significative de son dispositif.

Pour réaliser cette mission duale, le SSA s'appuie sur cinq grandes composantes fonctionnelles (hôpitaux d'instruction des armées, services médicaux d'unités, ravitaillement sanitaire, formation, recherche).

Les deux régiments médicaux (RMED) relèvent de l'armée de terre : le 1<sup>er</sup> RMED implanté à Metz et le 3<sup>e</sup> RMED à La Valbonne. Le 2<sup>e</sup> RMED de réserve, n'étant plus adapté au contrat opérationnel, a été dissous.

La structure type d'un régiment médical est la suivante :

- structures permettant d'assurer les charges de service courant (commandement et logistique, administration et soutien) ;

- une compagnie de ravitaillement sanitaire et de décontamination médicale NRBC ;

- une compagnie « hôpital militaire de campagne » (HMC) ;

- trois compagnies médicochirurgicales et d'évacuation sanitaire.

Les structures des deux régiments médicaux ont été harmonisées en 2006 dans le triple but de faciliter leur vie courante, leur préparation à l'engagement opérationnel ainsi que leur projection. Les antennes aérotransportables (ACA) et parachutables (ACP) leur ont été rattachées. Les quatre de réserve ont été dissous et leur personnel transféré vers les deux RMED, afin de contribuer à la mise en place de structures en miroir des deux HMC d'active.

Le SSA met en place, au titre des compléments opérationnels, le personnel technique d'active ou de réserve nécessaire à la préparation opérationnelle et à l'armement des structures spécialisées (HMC, section médico-psychologique, section de ravitaillement sanitaire, section de décontamination NRBC, etc.).

Les postes qui relèvent du budget du SSA sont occupés par des officiers (médecins, pharmaciens, officiers du corps technique et administratif et aumôniers), par des sous-officiers paramédicaux ayant le statut de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) et, ponctuellement, par des sous-officiers administratifs. Le service fournit d'autre part l'équipement technique (matériels médicaux, médicaments).

Les missions dévolues aux RMED sont de trois ordres :

- le soutien sanitaire des forces terrestres en opérations (extérieures et intérieures), véritable cœur de métier et raison d'être de ces unités ;
- le commandement et le soutien général d'une zone de déploiement logistique de santé ;
- la participation aux missions communes de l'armée de terre que sont les compagnies Proterre, en projection extérieures comme intérieures (Vigipirate, Héphaïstos, Statère, Polmar, etc.).

Chacun des régiments a la capacité de couvrir l'ensemble du soutien sanitaire d'un théâtre d'opérations dans toutes ses fonctions (commandement et logistique de zone de soutien sanitaire à l'avant et à l'arrière, soutien sanitaire de niveau 2 et 3, évacuations sanitaires terrestres de niveau 2 et 3, ravitaillement sanitaire et décontamination médicale NRBC). Ils peuvent projeter l'un ou l'autre des modules spécialisés, voire la totalité de leurs moyens.

Le rapporteur a été reçu par le service de santé des armées à l'HIA du Val-de-Grâce et à l'Institut de recherche aérospatiale du service de santé des armées (IMASSA) de Brétigny-sur-Orge.

À l'instar de celle de ses semblables, la réputation d'excellence de l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce n'est plus à faire. Disposant d'une capacité de 350 lits, cet hôpital s'illustre dans de nombreuses disciplines avec treize services cliniques et sept services techniques communs.

Les activités de l'IMASSA couvrent un large spectre avec les départements de physiologie intégrée, de sciences cognitives, de formation et communication, des services de toxicologie environnementale et chimie analytique et d'histologie et réparation tissulaire. Doivent encore être mentionnés le département de médecine aéronautique opérationnelle et le laboratoire de médecine aérospatiale.

Par ailleurs, l'attention du rapporteur a été particulièrement appelée sur la télémédecine, technologie prometteuse d'avenir dont les applications peuvent être multiples. Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour permettre son développement.

Il faut relever qu'aujourd'hui, seuls deux pays disposent d'un service comparable au SSA : les États-Unis et l'Allemagne. À cet égard, l'exemple britannique est riche d'enseignements puisque le Royaume-Uni a sous-estimé la nécessité de maintenir un service de santé militaire autonome, notamment en supprimant ses hôpitaux militaires. La structure retenue en France permet la formation de chirurgiens au sein des écoles puis en milieu hospitalier où ils exercent dans un cadre militaire, aux côtés de civils et soignent des patients civils comme militaires. Le système de fonctionnement du SSA offre la possibilité de

distraire des chirurgiens des HIA afin de les projeter en OPEX. C'est précisément cette capacité qu'ont perdue nos alliés britanniques.

Cependant, le service de santé des armées se heurte encore à des questions d'effectifs dans certaines catégories.

Pour faire face à cette situation, le service a procédé à des recrutements complémentaires de médecins ayant soutenu leur thèse, avec cependant des résultats mitigés.

L'accélération des départs constatés ces dernières années et la difficulté de procéder à un recrutement complémentaire s'expliquent en grande partie par la forte attractivité du secteur civil (privé et public) plus marquée encore dans les spécialités sensibles (radiologie, urgentiste, anesthésie réanimateur...). À titre d'exemple, des départs importants de radiologues sont constatés depuis plusieurs années : 7 en 1999, 12 en 2000, 8 en 2001, 14 en 2002, 6 en 2003, 9 en 2004, 9 en 2005, 10 en 2006 et 6 annoncés en 2007.

**SOUS-EFFECTIF DANS LE CORPS DES MILITAIRES INFIRMIERS TECHNICIENS  
DES HÔPITAUX DES ARMÉES**

	<b>IADE</b>	<b>IBODE</b>	<b>MK</b>	<b>MER</b>
<b>Effectif réalisé</b>	210	108	36	122
<b>% de réalisation</b>	107 %	79 %	92 %	98 %

Source : documents budgétaires.

Les spécialités d'infirmier anesthésiste (IADE) et d'infirmier de bloc opératoire (IBODE), indispensables au déploiement des formations sanitaires de campagne (antennes, groupement médicochirurgical), sont très recherchées en milieu civil et ne sont accessibles qu'après une formation longue et coûteuse pour le service.

Le recrutement de masseurs kinésithérapeutes (MK) et, dans une moindre mesure, celui des manipulateurs d'électroradiologie médicale (MER) restent difficiles du fait d'une grille indiciaire peu attractive au regard de l'exercice libéral très répandu dans ces métiers. La fidélisation constitue également un enjeu majeur pour ces deux catégories de personnels.

**EFFECTIFS DE MÉDECINS AU SEIN DES FORCES AU 31/05/2007**

<b>FORCES</b>	<b>Effectifs théoriques</b>	<b>Réalisés</b>	<b>Écart en %</b>
<b>Terre</b>	505	422	16,4 %
<b>Marine</b>	172	148	14 %
<b>Air</b>	153	120	21,6 %
<b>Gendarmerie</b>	159	123	22,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>989</b>	<b>813</b>	<b>17,8 %</b>

*Source : documents budgétaires.*

En ce qui concerne les médecins militaires, en 2007, la cible en effectifs des médecins des armées est de 2 237 pour un effectif réalisé au 31 mai de 2 012, soit un sous-effectif de 225. En 2006, avec 127 entrées dans le corps et 131 départs, la balance entrées/départs était de - 4. Le sous-effectif au 31 mai 2007 se répartit en 17,8 % dans les forces et 9,5 % dans les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et centres d'expertise.

À cet égard, le rapporteur tient à souligner le rôle de la réserve. Composante à part entière des ressources humaines du service de santé, les réservistes formés de la réserve opérationnelle servent dans les mêmes postes que les militaires d'active. Ils peuvent compléter les équipes médicales d'active dans les hôpitaux, dans les forces et les formations sanitaires de campagne (FSC), intégrer un ensemble constitué tel un hôpital médico-chirurgical mais aussi embarquer à bord des unités de la marine nationale, participer à des missions de courte durée ou être envoyés en opération extérieure.

Pour l'année 2006, la participation des réservistes en OPEX ou en mission de courte durée s'élève à 97 personnels ayant effectué 4 324 journées d'activité. Au 1<sup>er</sup> juin 2007, elle était de 68 réservistes - dont 7 aumôniers - représentant 3 301 jours d'activité. La réserve militaire comprend la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne ; en 2007, l'effectif total s'élève à 4 670.

## **2. Le service des essences des armées**

### *a) Perspectives du service des essences des armées*

La sous-action N° 81 « fonction pétrolière » concerne 61 établissements pétroliers de stockage et de ravitaillement (55 en métropole et 6 en outre-mer) dont les caractéristiques principales sont un faible effectif militaire et civil par établissement pétrolier (5 à 30 personnels), une infrastructure pétrolière importante et de nombreux vecteurs routiers. Elle regroupe également 7 unités de

support (les directions centrale et régionales, le laboratoire, l'établissement administratif et technique, la base pétrolière interarmées).

Les missions du SEA sont de deux ordres :

- le soutien pétrolier opérationnel des forces, lui-même découpé en 3 fonctions majeures : recherche de la ressource, stockage et distribution ;

- le conseil technique en matière pétrolière. À ce titre, le SEA joue le rôle d'expert pour le ministère de la défense.

Le service logistique interarmées (SEA) a pour mission de satisfaire, en tous temps et en tous lieux, les besoins en produits pétroliers (carburants, combustibles, lubrifiants et produits divers) de toutes les formations et établissements du ministère de la défense, à l'exception des produits de soute embarqués à bord des bâtiments de la marine nationale, cette partie incombant au commissariat de la marine.

En outre, il assure directement le soutien particulier lié à l'avitaillement des aéronefs sur les bases aéronautiques (armée de l'air, aviation navale et ALAT). Il participe aux exercices et intervient hors métropole partout où des forces sont stationnées ou engagées. Il assure par ailleurs le soutien pétrolier de forces internationales déployées dans le cadre de missions de maintien de la paix ou d'assistance aux populations.

En tant que conseiller technique du commandement pour ce qui concerne la technique pétrolière, le SEA définit les spécifications et homologations des produits pétroliers, recherche et développe les produits et les matériels les mieux adaptés aux besoins des forces.

Enfin, il construit ses propres installations pétrolières.

Le SEA participe à la politique d'équipement et de mise en œuvre des matériels pétroliers des armées.

L'activité du SEA consiste à fournir des produits pétroliers aux clients du ministère de la défense et hors ministère de la défense avec la répartition ci-après. Par ailleurs, il entretient des stocks de sécurité pour le ministère de la défense.

Conformément aux directives de l'EMA, le SEA doit maintenir le stock de crise et le stock de soutien des opérations extérieures. Le dimensionnement des capacités de stockage du SEA et les indisponibilités pour entretien ne lui permettent pas de maintenir simultanément ces stocks et ceux nécessaires à l'exploitation courante. En conséquence il externalise une partie des stocks réservés. Les locations de capacités de stockage sont presque essentiellement réalisées dans le CEPS (*Centre Europe Pipeline System*). L'externalisation du coût de stockage et les frais qui en résultent (2 millions d'euros), financés jusqu'ici par

le budget de fonctionnement du service, seront supportés par le compte de commerce à compter de 2008.

En 2008, le SEA prendra à sa charge le soutien carburant du centre d'essais en vol d'Istres (DGA). Les coûts induits par le soutien de l'homme (4 militaires du rang), des matériels (2 camions-citernes avitailleurs) et des infrastructures sont transférés du programme 146 vers le SEA (action 5 sous-action 81) du programme 178 (61 500 euros de transfert en titre 3).

Le SEA poursuivra, en 2008, la prise en charge du soutien carburant des régiments d'hélicoptères de l'ALAT commencée en 2007. Cette reprise d'activité augmente des coûts de soutien de l'homme (11 sous-officiers et 67 militaires du rang), de mise en œuvre des matériels et de maintenance des infrastructures.

Au cours des dernières années, le service des essences des armées a fermé plusieurs dépôts de carburant pour lesquels des opérations préalables à leur cession sont nécessaires (mise en sécurité des installations, diagnostic de dépollutions hydrocarbures et pyrotechniques). Outre ces fermetures, un recentrage du SEA sur la distribution des carburants opérationnels le contraint à aliéner certaines installations redondantes. C'est pourquoi il devra consacrer 0,6 million d'euros par an pour le démantèlement de ces dépôts.

Dans cette perspective, le rapporteur s'interroge : ne serait-il pas souhaitable que l'activité du SEA se recentre sur ses missions régaliennes (stock de crise et stock de soutien des opérations extérieures) et, pour les fournitures des unités stationnées en temps de paix, se tourne vers des fournisseurs privés locaux ?

#### ACTIVITÉ DU CEA EN 2006

Activités principales	Volume de produit pétrolier (en m <sup>3</sup> )
<b>Distribution défense</b>	901 000
<b>Distribution hors défense</b>	114 000
<b>Stockage réservé (directive de l'EMA)</b>	400 000

Source : Documents budgétaires

Pour 2008, le SEA estime à 8 millions d'euros le montant du différentiel (marge d'intervention du service) issu du compte de commerce sur l'approvisionnement de produits pétroliers aux clients hors défense et sur les tarifs des produits livrés. Cette ressource extrabudgétaire vient en atténuation de dépenses des crédits HLPM et impacte directement les crédits liés à l'homme (1,5 million d'euros), à la structure (3 millions d'euros) et à l'activité du service (3,5 millions d'euros).

Par ailleurs, le service des essences des armées participe très activement à la réhabilitation de sites, notamment par la dépollution, afin de rendre ceux-ci cessibles.

***b) Le crépuscule de la couverture de la hausse des coûts ?***

Le service des essences des armées conduit une politique de limitation du coût financier de ses achats. Ainsi, devant les perspectives de hausse continue du prix du pétrole, le ministère de la défense, en accord avec le ministre chargé de l'économie et des finances, a choisi, à l'automne 2005, de recourir aux outils financiers de couverture des risques sur les cours des carburants disponibles sur le marché.

**LE COMPTE DE COMMERCE  
« APPROVISIONNEMENT DES ARMEES EN PRODUITS PETROLIERS »**

Pour les opérations financières d'achat et de vente des produits pétroliers à ses clients, le SEA dispose d'un compte de commerce créé par la loi de finances pour 1985. Le service est gestionnaire des crédits et des stocks de ce compte. Les dépenses et les recettes sont assignées sur un agent comptable, garant de la régularité des opérations financières.

Ce compte prend en recette le montant des cessions recouvrées, sur provisions (cas de la plupart des clients du ministère de la défense) et après facturation. Les dépenses du compte recouvrent le paiement des factures, des fournisseurs de produits pétroliers et d'emballages, d'élimination des emballages, de frais de transport massifs et les droits et taxes.

Il est indispensable au SEA pour remplir sa mission d'approvisionnement des armées en produits pétroliers car il lui donne l'autonomie d'achat qui permet :

- la passation en urgence de contrats d'approvisionnement sur les théâtres d'opération extérieures ;
- une massification des achats avec des prix remisés ;
- une gestion des commandes en fonction des cours des produits pétroliers.

Le compte dispose d'un découvert autorisé qui a été porté à 75 millions d'euros en loi de finances pour 2005. Cette mesure permet de disposer de la trésorerie nécessaire pour assurer la continuité dans le traitement des dépenses, notamment en début et fin de gestion alors que les budgets ne sont pas encore mis en décidés ainsi que pour faire l'avance des prestations qui lui sont remboursées.

Depuis 2005, des opérations financières de couverture des risques d'achat de produits pétroliers sont financées par le compte de commerce.

Source : SEA

La stratégie consiste à garantir aux armées un volume de carburant minimum pour un budget donné, en couvrant tout ou partie du volume nécessaire aux armées. Les outils de couverture des besoins retenus sont des options d'achat. Ces options ne se traduisent pas nécessairement par des acquisitions de produits et ne sont pas liées aux marchés d'achat concrets. En effet, les options offrent le droit, mais non l'obligation, d'acheter du carburant à un cours convenu à l'avance en échange de l'acquittement d'une prime d'assurance. Ce dispositif a pour objet de garantir un volume de carburant aux armées, en les préservant des hausses de prix et en leur garantissant les bénéfices d'une baisse éventuelle des cours.

Un comité des risques présidé par le directeur des affaires financières, qui regroupe l'EMA, le contrôleur général des armées, la direction des affaires juridiques, le SEA, des représentants des armées et des experts extérieurs, est chargé de définir la politique à suivre, de fixer les montants à consacrer aux opérations de couverture et de répartir les dépenses entre les services bénéficiaires. Les opérations ordonnées par la direction des affaires financières (DAF) sont exécutées par l'agence France Trésor. La première opération de couverture est intervenue en septembre 2005.

Cependant, ce dispositif est aujourd'hui remis en cause, puisque le coût des primes de couverture du risque est supérieur aux économies attendues.

En 2005, la couverture a coûté 3,027 millions d'euros, la prime d'assurance a été versée sans contrepartie puisque les options prises n'ont pas été retenues.

En 2006, 72 % des achats ont été couverts pour une dépense de primes d'option de 6,25 millions d'euros. Une partie des options a pu être retenue et a rapporté 2,083 millions d'euros. Cependant, le bilan de cette année est négatif puisque le ministère a supporté une dépense de 4,167 millions d'euros.

Pour 2007, la tendance de l'année précédente se confirme : le montant des gains réalisé ne compense pas celui des primes acquittées. Pour 4,081 millions d'euros investis en assurance (bilan fin juillet), le ministère a reçu 0,932 million d'euros en contrepartie des options exercées, le déficit s'élève à 3,15 millions d'euros.

Il faut donc considérer que le mécanisme d'assurance contre la hausse des coûts du carburant n'a pas répondu aux attentes et qu'il va probablement être abandonné.

Le service des essences des armées cherche d'autres perspectives de maîtrise des coûts. En particulier, la mise en commun des besoins constitue une solution permettant d'augmenter les quantités négociées et d'inciter les candidats fournisseurs à mener une politique tarifaire plus agressive vis-à-vis de leurs concurrents par un effet de volume.

Ainsi, à l'échelon interministériel, le service prépare un marché de fourniture de carburant en station-service.

### **3. Les soutiens complémentaires**

Cette sous-action regroupe l'ensemble des unités interarmées concourant au soutien des forces en métropole et outre-mer, essentiellement dans le domaine logistique :

- soutien et approvisionnement des forces outre-mer en matériel et en alimentation ;

- acheminement par voie aérienne et maritime de personnel entre la métropole et l'étranger dans le cadre d'exercices et de la relève des forces prépositionnées et des forces de souveraineté (hors opérations extérieures relevant de l'action 6) ;

- acheminement par voie aérienne et maritime de matériel en métropole et vers l'étranger ou l'outre-mer. À cet égard, le rapporteur a pu constater, lors d'un déplacement effectué en Guyane en 2006, que l'approvisionnement depuis la métropole des forces outre-mer se fait de manière habituelle par navires affrétés. Le nombre de rotation, qui était de quatre en 2005, est passé à trois en 2006. Il s'interroge sur le caractère pertinent du dispositif et sur les perspectives de son d'amélioration ;

- soutien à caractère spécifique technique (production de données géographiques et « satellitaires », codification OTAN du matériel, gestion du parc immobilier outre-mer, acheminement du courrier postal) et sportif.

Les unités de soutien concernées sont les suivantes :

- directions interarmées des commissariats d'outre-mer (Antilles, Djibouti, La Réunion, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Sénégal, Gabon) ;

- services de transit en métropole et outre-mer : base de transit interarmées (BTI), services interarmées de liquidation des transports (SILT), escales et services de transit outre-mer, commissariat général au transport (COMIGETRA) ;

- établissement de production de données géographiques (EPDG), centre d'identification des matériels de la défense (CIMD), bureau interarmées du logement outre-mer, poste interarmées (PIA), centre national des sports de la défense (CNSD), commissariat aux entreprises travaux publics bâtiments (CETPB).

Les effectifs réalisés prévisionnels s'élèvent à 1 604 personnes (dont 519 civils).

Par-delà l'activité habituelle de l'ensemble des organismes, on peut noter l'importance particulière de la BTI pour le transport stratégique de matériels et de personnels (en direction des forces prépositionnées et des forces de souveraineté, ainsi que des théâtres d'opérations) ainsi que la production de cartes au profit des unités de la défense par l'EPDG.

Les crédits inscrits en PLF pour 2008 au titre de cette sous-action s'élèvent à 174,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 9,7 %) et 181,3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 15,1 %).



## CONCLUSION

Budget de transition qui vient clore l'exercice de la loi de programmation militaire 2003-2008, le budget de la défense pour 2008 est un bon budget.

Le ministère comme les forces poursuivent leur effort de réforme et de rationalisation afin de mieux répondre aux défis contemporains que constituent la mission de sécurité sur le territoire national et la projection sur le plan international.

Le secrétariat général pour l'administration participe au mouvement de réduction des effectifs de personnel. Il mène une politique de gestion du patrimoine immobilier de la défense efficace dans un contexte difficile.

De leur côté, la constitution d'états-majors à vocation européenne et internationale, comme l'exécution de leurs missions par le SSA et le SEA, sont parfaitement orientées vers l'avenir qui réside dans l'interarmisation et l'action interalliée. Ce mouvement doit être poursuivi et approfondi. À cet égard, le programme de transporteur/ravitailleur lourd A400M devrait être l'occasion de renforcer l'Europe de la défense. Une flotte européenne de transport pourrait être mise sur pied, et même, plus loin, il devrait être possible de réfléchir à la mise en commun de l'entretien programmé des matériels. Cela constituerait un signal fort pour la construction de l'Europe de la défense.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I — AUDITION DE M. CHRISTIAN PIOTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'ADMINISTRATION

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 2008 (n° 189)** au cours de sa réunion du mercredi 17 octobre 2007.

Après avoir indiqué que les crédits consacrés à la défense dans le projet de loi de finances s'élèvent à 48,1 milliards d'euros, **M. Christian Piotre** a précisé que les programmes placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA) représentent sept milliards d'euros : 3,44 milliards d'euros au titre du programme 212 « soutien de la politique de défense » ; 258 millions d'euros pour le programme 167 « liens entre la nation et son armée » et 3,36 milliards d'euros au titre du programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Le programme 212 est le programme transversal de soutien et d'administration centrale du ministère de la défense. Il regroupe les fonctions de direction, de contrôle et de soutien à compétence ministérielle (cabinets des ministres, contrôle général des armées, plusieurs directions du SGA).

L'ajustement technique du plafond d'emplois autorisé (PMEA), sans incidence financière, se traduit par la suppression de 218 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dont 65 militaires et 153 civils. La contribution du programme au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduit par la suppression de 109 ETPT concernant 59 militaires et 50 civils.

Il a cité, parmi les principales variations du titre 2, le rééquilibrage des crédits entre les programmes du ministère qui se traduit par une contribution du programme 212 de 50 millions d'euros et l'augmentation substantielle des crédits de la subvention d'équilibre du fonds spécial des pensions des ouvriers industriels de l'État (FSPOEIE) qui passe de 832 millions d'euros à 915 millions d'euros. Les mesures de périmètre, d'un montant de 95,88 millions d'euros, portent pour l'essentiel sur l'augmentation du nombre d'immeubles concernés par les loyers budgétaires : 195 nouveaux immeubles représentant 86,82 millions d'euros, portant ainsi le total des loyers budgétaires à 153,89 millions d'euros.

Abordant la condition militaire, il a évoqué le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) dont l'objet est de compenser les sujétions, de financer l'exercice du temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC), de conforter l'environnement social des militaires et le fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) qui vise à renforcer l'attractivité du métier et à fidéliser le personnel en favorisant les qualifications, le

potentiel et les responsabilités. Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) renforce l'encadrement de la gendarmerie par la promotion interne, répondant ainsi aux objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Le coût de la poursuite de ces trois plans est de 41,3 millions d'euros. Enfin, suivant les recommandations du haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), 44,82 millions d'euros iront à la revalorisation des parcours indiciaries des caporaux et caporaux-chefs ainsi que les deux premiers échelons du grade de gendarme et de sergent.

La continuation de l'effort en faveur des personnels civils se traduit par un montant de 15,9 millions d'euros en mesures nouvelles permettant la revalorisation des parcours professionnels dans les filières administrative et technique.

Il a ensuite présenté les mesures consacrées à l'action sociale d'un montant de 90 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en précisant qu'elles seront affectées à quatre types d'intervention : vie personnelle et familiale, vie professionnelle, vacances, actions de soutien au réseau social.

Les crédits de l'action « Politique immobilière » s'élèvent à 905 millions d'euros en autorisations d'engagement et 945 millions d'euros en crédits de paiement. Sont concernées la mise aux normes d'infrastructures techniques de la DGA ; la réalisation d'infrastructures opérationnelles, en accompagnement de l'arrivée de nouveaux équipements tels le Rafale, le NH 90, le Tigre ou le M51 ; le transfert de certains organismes tels l'école nationale de techniques avancées (ENSTA) ou l'EMAT ; et enfin l'adaptation de l'offre de logements pour 105 millions d'euros.

Par ailleurs, le ministère poursuit sa démarche de rédaction de schémas directeurs et de dépollution/aliénation en employant les crédits du compte d'affectation spéciale alimenté par le produit des ventes réalisées.

Il a enfin précisé que la rationalisation des systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) bénéficiera de 114,69 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 120,22 millions d'euros de crédits de paiement.

S'agissant du programme 167 « liens entre la nation et son armée », il a rappelé qu'il regroupe les politiques concourant à la promotion de l'esprit de défense et au développement de la relation entre la nation et les forces armées. Il englobe également la communication, les politiques de mémoire et culturelle, ainsi que l'organisation de la JAPD.

L'ajustement technique du PME A, sans incidence financière, se traduit par la suppression de 133 ETPT dont 82 militaires et 51 civils. La contribution du programme au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux permet à la suppression de 70 ETPT soit 42 militaires et 28 civils. La direction du service national prévoit 780 000 jeunes présents aux JAPD en 2008, et poursuivra son

action de réduction des coûts de fonctionnement. Enfin, la politique de mémoire et de valorisation du patrimoine culturel concerne plusieurs projets, notamment la dotation en capital pour la « Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc », la mise en valeur du site du Mont Valérien, avec la création d'un centre d'information du public, l'aménagement d'une exposition permanente consacrée à la répression de la Résistance et aux fusillés d'Île-de-France. Le budget 2008 prévoit aussi le financement d'investissements dans les musées et, en particulier, l'achèvement d'une grande partie du programme ATHENA du musée de l'armée, consacré à la rénovation de cette institution depuis 1999.

Il a précisé que le programme 169 « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » recouvre deux grands domaines : la reconnaissance et la réparation en faveur du monde combattant (80 % de l'activité) et la mémoire. Les dépenses de personnel et de fonctionnement représentent 3 % des crédits. Deux établissements publics apportent leur concours à la réalisation du programme : l'ONAC et l'INI. L'ajustement technique du PMEA, sans incidence financière, se traduit par la suppression de 73 ETPT civils. La contribution du programme au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux permet la suppression de 29 ETPT civils.

Le programme 169 améliore les prestations dues aux anciens combattants, ainsi, la dotation par pensionné poursuit sa progression, de 3,27 %, après avoir augmenté de 5,05 % en 2007 du fait de la décrystallisation des pensions. De 2002 à 2008, cette dotation est passée en moyenne de 7 830 euros à 9 154 euros, ce qui constitue une hausse de 17 % sur la période. Une mesure nouvelle de 24 millions d'euros doit permettre le financement supplémentaire des mesures de décrystallisation, notamment pour l'ouverture du dispositif à près de 3 800 veuves qui n'avaient pas pu faire valoir leur droit à pension auparavant.

L'action sociale de l'ONAC est abondée de 4,5 millions d'euros et disposera en 2008 d'un budget de 5 millions d'euros prioritairement destiné à près de 3 200 veuves en difficultés financières. Les subventions de fonctionnement des établissements publics augmentent significativement, l'ONAC et l'INI recevant respectivement 2,8 millions d'euros et 0,8 million d'euros supplémentaires en 2008.

Les moyens sont ajustés aux évolutions démographiques : les pensions militaires d'invalidité de victime de guerre sont en baisse de 102 millions d'euros en raison de la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires ; le remboursement des soins de sécurité sociale aux invalides décroît de 4,5 millions d'euros pour la même raison ; le fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord et d'Indochine baisse de 6,46 millions d'euros. Les coûts de fonctionnement des services et les rémunérations (actions 4 et 5) diminuent de 3,7 millions d'euros, soit -5,4 % du fait de la diminution des effectifs des directions interdépartementales des anciens combattants.

M. Christian Piotre, abordant les grands chantiers en cours, a tout d'abord fait valoir que, depuis 2005, un travail important a été mené pour adapter les statuts particuliers après la refonte du statut général. À la rénovation de ces statuts est liée la révision des grilles indiciaires qui doit notamment tenir compte des conclusions du premier rapport du HCECM et mieux différencier les carrières. Cette réforme doit aboutir en 2008 pour pouvoir entrer en vigueur en 2009.

S'agissant de la reconversion, il a estimé que les dispositifs d'aide au retour à la vie civile des militaires font partie intégrante du chantier de rénovation de la politique des ressources humaines militaires engagée à la fin de l'année 2005.

Quatre axes d'action sont privilégiés : la personnalisation et l'adaptation du dispositif de reconversion et l'aide aux personnels dont le service a duré moins de quatre ans ; l'amélioration du fonctionnement de la chaîne reconversion en lui donnant plus de cohérence et d'unité ; l'amélioration de la reconnaissance des qualifications militaires par les autres fonctions publiques ; le développement du partenariat entre le ministère de la défense et les entreprises.

Des progrès certains ont été accomplis par la défense dans le domaine du développement durable avec notamment la réduction du nombre de ses installations classées, la dépollution des terrains, l'élaboration des plans d'exposition au bruit, les chartes qualité de l'environnement sonore pour les aérodromes militaires, la cession de 1 500 hectares au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

Il a par ailleurs indiqué que dans le droit fil de la stratégie nationale de développement durable qui s'achève en 2008 et des travaux du « Grenelle de l'environnement », le ministère prépare un plan d'action « environnement », et précisé que le Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE) sera doté dès 2008 de 500 000 euros contre 178 000 actuellement pour financer des projets innovants.

Rappelant que la LOLF prescrit à l'État de tenir une comptabilité patrimoniale, dans des conditions aussi proches que possibles de celles que connaissent les entreprises, il a fait valoir que le ministère de la défense a un poids considérable dans le bilan de l'État, avec des actifs bruts évalués à environ 130 milliards d'euros qui rassemblent 98 % des actifs incorporels de l'État, 80 % de ses immobilisations corporelles et 98 % des stocks.

La certification des comptes 2006 a été obtenue sous 13 réserves majeures, dont certaines concernent le ministère : les systèmes d'information financière du ministère sont anciens et inadaptés à la nouvelle comptabilité ; les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne viennent d'être mis en place dans le ministère ; les actifs du ministère de la défense ne sont pas tous comptabilisés et la valorisation des opérations d'armement n'est pas encore conforme aux normes comptables.

Il a indiqué que la défense, comme les autres ministères, est engagée dans la révision générale des politiques publiques qui doit permettre d'identifier des marges de manoeuvre dans les organisations et les coûts de fonctionnement.

Les services du SGA sont concernés par ces travaux, au sein du programme 212 (service d'infrastructure de la défense, service des moyens généraux) ou dans d'autres programmes (direction du service national au programme 167 et direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale au programme 169).

En conclusion, M. Christian Piotre a considéré que le projet de budget donne au ministère de la défense les moyens de poursuivre les actions engagées depuis le début de la loi de programmation.

Cela se vérifie dans le domaine des équipements comme dans celui des politiques ministérielles dont le SGA est chargé de la mise en oeuvre, sous l'autorité du ministre et du secrétaire d'État. Pour autant, comme par le passé, la défense contribue aux efforts demandés dès 2008 à toutes les administrations, comme le montrent les réductions d'effectifs et les économies demandés sur le fonctionnement courant.

**Le président Guy Teissier** a salué le fait que l'État a tenu sa parole dans le domaine de la revalorisation de la condition militaire et a choisi à juste titre de traiter prioritairement le cas des militaires du rang, des jeunes sous-officiers et des gendarmes. Soutenues par l'ensemble de la commission de la défense, ces dispositions sont utilement complétées par les mesures destinées à mieux prendre en considération les besoins particuliers des militaires ayant servi moins de quatre ans, lesquels constituent à tous égards les populations les plus fragiles.

Il a par ailleurs relayé deux inquiétudes des représentants des organisations syndicales du ministère de la défense précédemment entendues, la première portant sur une dérive vers une forme de « militarisation » des emplois, la seconde sur les projets de réorganisation de l'armée de terre.

**M. Christian Piotre** a souligné l'ampleur du défi que constitue l'amélioration de la gestion des ressources humaines pour le ministère de la défense. De 2003 à 2006, les dépenses liées à l'indemnisation du chômage sont passées de 45 à 90 millions d'euros. Cela a conduit à s'interroger sur les dispositifs de reconversion, tout particulièrement pour les personnels ayant servi durant une courte durée, qui ont souvent un faible niveau de formation et pour lesquels la valorisation des acquis professionnels est difficile à mettre en oeuvre. Plus généralement, c'est la question de la capacité du ministère de la défense à recruter et à fidéliser les personnels dont il a besoin qui est posée, notamment au regard des évolutions de la démographie et du marché du travail qui se traduisent par une concurrence accrue entre employeurs. Les débats sur les questions de défense sont souvent davantage orientés vers les questions de matériels et de format des forces, mais il convient de ne pas perdre de vue les aspects socio-

économiques et humains. L'armée de terre dispose de seulement 1,2 candidat par poste et ce taux de sélection pourrait encore diminuer en raison des évolutions du marché du travail.

Les reproches portant sur une militarisation supposée des emplois sont récurrents de la part des organisations syndicales mais ils ne reposent sur aucune constatation objective. Le plus souvent ce sont des situations ponctuelles qui sont mises en exergue, comme en témoignent les protestations survenues lors de l'attribution à des militaires de postes de direction au sein du service industriel aéronautique (SIAé). Le ministère réalise en fait d'importants efforts pour affecter des civils dans des postes d'encadrement et de responsabilités, notamment par le biais d'un projet visant à assurer aux cadres supérieurs issus des corps techniques une large place dans les corps d'encadrement supérieur, avec un statut A+ en cours d'élaboration. La logique de la LOLF favorise d'ailleurs ce mouvement dans la mesure où les coûts des personnels militaires, plus élevés en raison de leurs régimes indemnitaires et de pension, poussent à les affecter prioritairement aux fonctions opérationnelles.

S'agissant du format et des implantations des armées, de nombreuses réflexions ont été conduites depuis quatre ans qui ont retrouvé une certaine actualité avec la RGPP et l'anticipation de divers scénarios possibles en fonction des travaux de la commission du Livre blanc. La recherche de marges de manœuvres budgétaires au profit de la condition militaire et du renouvellement des matériels conduit en tout état de cause à s'interroger sur le coût de fonctionnement des emprises des armées, toujours croissant du fait notamment des travaux de remises aux normes. Ces réflexions ont, à l'évidence, suscité des inquiétudes, particulièrement là les implantations apparaissent le plus discutables, mais la décision finale appartient aux autorités politiques.

**Le président Guy Teissier** s'est dit préoccupé de l'effet des diverses rumeurs de réorganisation sur le moral des unités et a souhaité une plus grande transparence quant aux mesures envisagées et à leurs motivations.

**M. Philippe Folliot** a jugé essentielles les questions de la condition militaire et de l'attractivité des carrières. La qualité des personnels recrutés à court et moyen terme aura un impact sur l'efficacité de l'outil militaire dans les dix années à venir. De ce point de vue, les mesures de remise à niveau prévues dans le projet de loi de finances s'imposaient, y compris celles relatives à l'accueil des enfants en bas âge, l'équilibre familial jouant un rôle certain dans la motivation des personnels. Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur les effets du décret du 21 mai 2005 renforçant le rôle du CEMA et l'état des réflexions concernant le rôle du contrôle général des armées.

**M. Christian Piotre** a estimé que l'image que donneront les armées tiendra bien évidemment aux mesures en faveur de la fidélisation et aux mesures indemnitaires mais aussi, tout autant, à la disponibilité des équipements, à leur modernisation et à l'action de l'encadrement de proximité.

Le décret du 21 mai 2005 a eu pour objectif de renforcer le rôle d'arbitre du CEMA au sein des armées, afin notamment d'en finir avec des logiques d'armées conduisant à d'éventuelles redondances. Cette autorité accrue s'exerce après examen des dossiers au sein du conseil des systèmes de forces. À ce jour, ce texte n'a pas produit tous ses effets, notamment du fait de l'avancement de la loi de programmation militaire 2003-2008 et de perspectives budgétaires encore peu lisibles. Les prochains mois seront décisifs pour vérifier comment s'exerce ce pouvoir d'arbitrage, tout particulièrement au travers de l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire. Les relations entre les différents acteurs et leurs rôles respectifs ne sont pas encore stabilisés et il faut souhaiter que le CEMA joue pleinement son rôle d'arbitre tout en précisant le rôle de l'EMA et des états-majors d'armée. Des réflexions sont en cours au sein de l'EMA sur la manière d'exercer son rôle de stratège d'ensemble, avec le concours de consultants extérieurs. En matière de gestion des ressources humaines, on peut penser que le partage le plus efficace consisterait à laisser à l'EMA le soin de fixer les besoins, au SGA celui de synthétiser une politique de recrutement et des normes communes, tandis que les gestionnaires d'armées resteraient au contact direct avec les réalités du recrutement. Les modifications au dispositif seront plus efficaces si elles proviennent du retour d'expérience plutôt que d'une construction abstraite.

La question de l'avenir du contrôle général des armées se pose avec d'autant plus d'acuité que les principes fondateurs à l'origine du corps ne sont plus en harmonie avec les exigences nouvelles de gestion découlant de la LOLF, comme l'évaluation précise des performances et des coûts des politiques menées. Il conviendra donc d'adapter la mission et les métiers du contrôle, sans doute en développant son rôle d'audit. Une réflexion doit également être menée sur la cohérence des différents contrôles.

Après avoir observé que les orientations budgétaires actuelles appellent des efforts de rationalisation et de concentration des activités, **Mme Patricia Adam** a déploré que les parlementaires ne disposent que de peu d'informations et souhaité que les collectivités territoriales soient associées à la concertation préalable aux prises de décision. Alors que des investissements importants ont été réalisés, en particulier pour le soutien des forces, des rumeurs concernant de possibles fermetures de sites se propagent et suscitent des inquiétudes. La discussion doit être menée région par région afin de vérifier la pertinence des choix. Les collectivités territoriales et le ministère doivent pouvoir travailler en bonne intelligence, notamment autour des pôles de compétitivité.

Les écoles militaires et les écoles d'ingénieurs dépendant du ministère de la défense sont en situation de concurrence pour leurs budgets de recherche et d'équipements des laboratoires, situation qui produit des redondances et, partant, des incohérences dans les dépenses d'investissement.

Par ailleurs, des rumeurs circulent au sujet de restructurations envisagées des archives de la marine, situées à Brest ; il est regrettable que les parlementaires

ne découvrent ces projets que par la presse. Des investissements ont été réalisés localement et les collectivités territoriales auraient utilement pu contribuer à la réflexion sur ce dossier.

Mme Patricia Adam a également souligné le manque de concertation dans le domaine de l'action sociale. En ce qui concerne les crèches, les particularités propres aux besoins des militaires sont reconnues. Les discussions engagées avec les caisses d'allocation familiale doivent être réorientées afin que le caractère atypique des horaires des militaires soit pris en compte par le ministère de la défense, en particulier en termes de coûts.

Le développement durable constitue une obligation reconnue par le ministère de la défense qui participe au « Grenelle de l'environnement ». Qu'en est-il aujourd'hui de la déconstruction des navires ? Le *Clemenceau* est toujours présent à Brest alors qu'aucune perspective n'est dégagée.

**M. Christian Piotre** a affirmé que dans le passé, la mise en œuvre s'est faite dans le cadre d'un partenariat étroit avec les collectivités territoriales. Il a à cet égard évoqué le rôle du délégué interministériel aux restructurations de défense. Aucune décision ne sera prise tant que les conclusions du Livre blanc et de la revue générale des politiques publiques (RGPP) ne seront pas connues puisqu'elles détermineront l'ampleur des restructurations. Différents critères permettront d'apprécier les propositions d'évolution qui seront avancées : économiques, promotion de la recherche, investissements déjà réalisés... Après avoir déploré l'incident relatif aux archives, placées sous sa responsabilité, il a assuré Mme Patricia Adam qu'une réponse rapide lui serait donnée.

M. Christian Piotre a estimé par ailleurs que la France est sous-équipée dans les domaines comptable et industriel en matière de déconstruction de flottes retirées du service actif, qu'elles soient aériennes terrestres ou navales. À l'avenir, le coût des programmes englobera les coûts de déconstruction. Hélas aucune filière ne manifeste aujourd'hui d'intérêt pour cette activité. Malgré un rapport parlementaire, aucune avancée significative vers la constitution d'une capacité de déconstruction n'a été engagée. En ce qui concerne le *Clemenceau*, les expertises sont proches de leur terme mais la déconstruction ne commencera pas tant qu'un maître d'œuvre industriel ne se sera pas engagé sur le projet.

Pour la recherche et les pôles de compétitivité, les redondances éventuelles et les synergies possibles seront étudiées.

**M. Michel Voisin** a rappelé que la loi de professionnalisation des armées prévoyait un enseignement relatif à la défense dans les établissements scolaires. Il semble que cette disposition soit restée lettre morte. Il a ainsi regretté que sa présence à la lecture de la lettre de Guy Môquet dans un collège de sa circonscription ait dû être annulée en raison d'une opposition des enseignants à la cérémonie.

Concernant la fermeture de bases ou d'autres sites de la défense, il a observé que les difficultés de cession des terrains tiennent en grande partie aux opérations de dépollution nécessaires.

**M. Christian Piotre** a reconnu que la mise en oeuvre du « parcours citoyen » n'était pas parfaite. L'élaboration d'un protocole entre le ministère de la défense et l'éducation nationale a été engagée il y a deux ans et a abouti en début d'année. Les échanges et engagements réciproques témoignent d'une volonté commune d'aboutir. Il reste que dans les faits, l'application des circulaires interministérielles dépend de l'encadrement des établissements et du bon vouloir des enseignants.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, une réflexion est en cours sur l'aménagement de tous les dispositifs d'accompagnement qui seraient nécessaires. Trois séries d'instruments ont été identifiées : des mesures en faveur du personnel ; l'adaptation de l'offre de logement ; l'examen des dispositions législatives et réglementaires qui amélioreraient les opérations de déconstruction et de dépollution.

**M. Pierre Forgues** a souhaité connaître la nature des partenariats tissés entre le ministère de la défense et les entreprises privées en matière de reconversion des personnels militaires : s'agit-il d'une collaboration en matière de formation ou bien d'embauche ? Il a ensuite évoqué la question de la déconstruction des aéronaves, en évoquant les blocages dus au ministère des finances pour la livraison des appareils aux industriels.

**M. Christian Piotre** a indiqué que les partenariats avec les entreprises sont construits selon une logique « gagnant-gagnant » : lorsqu'une entreprise cherche à embaucher, le ministère de la défense s'engage à lui proposer des personnes présentant des garanties en matière de compétences et/ou de comportement et, en contrepartie, l'entreprise s'engage à leur délivrer une formation afin de transformer l'expérience en qualification et d'éventuellement les embaucher à l'issue de la période d'essai. Les contacts directs avec les entreprises sont privilégiés dans les bassins d'emplois où existent des sorties importantes de personnel militaire.

S'agissant de la déconstruction des matériels militaires en fin de vie, il a fait état de difficultés avec le service des Domaines du ministère des finances, qui est chargé de vendre les équipements après que ceux-ci ont été déclassés. Un protocole de simplification des procédures est en cours de rédaction. Son application devrait donner plus de visibilité aux industriels, qui ont besoin, pour établir leurs plans de charge, d'une plus grande fluidité dans l'approvisionnement de la chaîne de déconstruction.

**M. Jacques Lamblin** a rappelé que l'attractivité de la condition militaire était fortement liée à la question du niveau de vie. Or celui-ci est, pour les militaires comme pour le reste des ménages français, fortement conditionné par la

possibilité de disposer d'un second salaire grâce au travail du conjoint. Dans le choix d'une affectation, la possibilité pour celui-ci de trouver un emploi est ainsi devenue déterminante. Il serait donc souhaitable que l'armée développe dans ses zones d'implantation, en collaboration avec les collectivités locales, des structures d'aide à l'emploi des conjoints non militaires. En revanche, cette question du potentiel d'emploi des conjoints ne doit pas devenir un critère majeur dans les choix des restructurations à venir, ceux-ci devant être établis sur la base d'impératifs de nature militaire. Il ne faudrait pas que les implantations dans les bassins d'emploi les plus dynamiques soient systématiquement privilégiées.

**M. Christian Piotre** a estimé qu'il existe parfois des contraintes inconciliables, qu'il s'agisse de l'emploi du conjoint ou de la scolarisation des enfants. Le ministère fait de son mieux pour accompagner les familles lors d'une mobilité et a notamment créé des cellules d'aide à l'emploi du conjoint après mutation. Les armées ont beaucoup évolué sur la question de la mobilité et de grands efforts ont été faits pour assurer une stabilité du milieu familial. La question reste néanmoins extrêmement difficile à traiter et, lors de la définition des schémas d'implantation, un équilibre devra être trouvé entre différentes contraintes. Il n'y a pas, pour le moment, de décision en la matière.

Il a ensuite indiqué qu'il rendrait compte des préoccupations exprimées par les parlementaires quant à leur manque d'information et d'association aux processus de réflexion en cours. Il a également signalé que le ministre avait récemment rencontré les cadres de l'administration pour leur communiquer des éléments de calendrier et qu'il fera de même, le 8 novembre, avec les chefs de corps.



## II — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot**, les crédits de la Mission « Défense » : « soutien et logistique interarmées » pour 2008, au cours de sa réunion du 7 novembre 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Le président Guy Teissier** s'est interrogé sur l'évolution du nombre de démissions de médecins à l'issue de la durée minimale de service de 15 ans qui leur est imposée en contrepartie du financement de leurs études.

Après avoir relevé la progression de la féminisation dans le service de santé des armées, **M. Philippe Folliot** a indiqué que le nombre de départs apparaît stable. Ils répondent souvent plus à des impératifs familiaux ou financiers qu'à une volonté de quitter le cadre militaire. Beaucoup de médecins se disent en effet attachés à la double qualité de médecin et de militaire et apprécient la spécificité de leurs missions notamment en OPEX.

Il a ensuite souligné la nécessité de préserver le caractère opérationnel du SSA car il contribue à l'opérationnalité des forces. Le développement de la télémédecine permet ainsi d'établir rapidement un diagnostic ou de faciliter une évacuation sanitaire. Par ailleurs, le SSA effectue des recherches dans des domaines spécifiques où l'industrie pharmaceutique est moins impliquée, comme le bioterrorisme. Il produit également des médicaments dont le caractère commercial n'est pas assuré mais qui présentent un aspect stratégique.

**M. Jean-Claude Beaulieu** a rappelé l'importance de la réserve au sein du service de santé des armées qui doit faire face, tout comme les hôpitaux publics, à un manque chronique de chirurgiens et d'anesthésistes. La situation métropolitaine est aggravée par l'affectation prioritaire de ces spécialistes en opérations extérieures où leur présence est indispensable. Il a également fait valoir que les personnels du service de santé consacrent aux ressortissants nationaux une part essentielle de leur activité en opérations extérieures, ces actions de santé et de salubrité publiques confortant la présence française. Ainsi à Djibouti, 90 % de leur activité se fait-elle en direction de la population locale. Par ailleurs, avec la multiplication des opérations extérieures, les personnels sont de plus en plus souvent projetés, ce qui n'est pas sans incidence sur leur vie familiale.

Il a enfin souhaité rendre hommage au dévouement des infirmiers et infirmières.

**M. Michel Voisin** s'est interrogé sur l'existence et sur l'organisation de régiments médicaux. Appartiennent-ils au service de santé ou dépendent-ils des armées ? Quelles sont leurs missions ?

**Le président Guy Teissier** a précisé que ces unités appartiennent au service de santé des armées mais adoptent une structure régimentaire pour être plus facilement projetées, totalement ou partiellement. Elles prennent notamment en charge l'installation d'hôpitaux de campagne où peuvent être réalisées des opérations chirurgicales lourdes.

**M. Philippe Folliot** a remarqué que la France, l'Allemagne et les États-Unis sont les seuls pays actuellement en mesure de déployer de tels moyens médicaux.

**M. Jean-Claude Beaulieu** a noté que ces unités régimentaires sont en mesure de déployer en 24 heures, sur n'importe quel théâtre, un hôpital de campagne complet où peuvent être par exemple réalisées des opérations cardio-vasculaires particulièrement complexes.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission de la défense a alors donné un avis favorable au programme « Soutien et logistique interarmées ».

\*

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

## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Ministère de la défense**

M. Hervé Morin, ministre de la défense

M. André Viau, directeur de cabinet du ministre

### **État-major des armées**

Général Jean Louis Georgelin, chef d'état-major des armées

Major général amiral Pierrick Blairon

### **Service de santé des armées :**

Visite de l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce :

Médecin général Garcia, médecin chef

Médecin général Pierre, directeur des hôpitaux militaires

Médecin général inspecteur Philippe Loudes

Visite de l'Institut de médecine aérospatiale des armées (IMASSA) :

Médecin général Bernard Lafont, directeur central du service de santé des armées

Médecin général Patrice Binder, directeur de l'Institut de médecine aérospatiale du service de santé des armées

Médecin général Lionel Hugard

### **Service des essences des armées :**

Général Jean-Claude Dupuis

Directeur adjoint général Gauthier

Ingénieur en chef Jean Perrollaz

### **Secrétariat général pour l'administration :**

M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration

Gérard Gibot, administrateur civil

Lieutenant-colonel Florent Galko, chargés de mission auprès des directeurs adjoints