



N° 1202

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127)

TOME IX

**ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION**

**LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE**

PAR M. PATRICK BEAUDOUIN,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »</b> .....	7
A. LE CADRE BUDGÉTAIRE EST CONDITIONNÉ PAR LE LIVRE BLANC ET LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	7
1. Le Livre blanc renouvelle le lien armée-Nation .....	7
2. La révision générale des politiques publiques (RGPP) .....	8
B. UNE NOMENCLATURE PEU PROPICE AU SUIVI DE LA POLITIQUE PUBLIQUE .....	8
1. Des crédits dispersés .....	8
2. Un découpage insatisfaisant .....	9
3. Un arbitrage politique malaisé .....	11
C. UN EFFORT SOUTENU DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION DES MOYENS .....	11
1. La prise en compte de la révision générale des politiques publiques .....	11
2. Un effort significatif en faveur du lien entre la Nation et son armée .....	12
3. L'analyse des coûts complets reste perfectible .....	14
<b>II. — LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION DU SERVICE NATIONAL</b> .....	15
A. LA RATIONALISATION DE LA CHAÎNE DU SERVICE NATIONAL .....	15
B. DIX ANS APRÈS SON INSTITUTION, LA JAPD EST APPELÉE À ÉVOLUER .....	17
1. Un dispositif rôdé .....	17
2. Un nouveau contenu adapté aux exigences du Livre blanc .....	18
3. La réalité du lien armée-Nation .....	18
C. L'OBJECTIF D'INSERTION DOIT ÊTRE MAINTENU .....	20
D. LIMITER LE SURCÔÛT LIÉ À LA RÉFORME .....	21
<b>III. — LA STABILISATION DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE MÉMORIELLE ET PATRIMONIALE</b> .....	23
A. UN EFFORT SOUTENU POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE .....	23
B. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE .....	24
1. La promotion du patrimoine culturel .....	25
a) La poursuite de la modernisation de la fonction archives .....	25
b) Les musées .....	25
2. Le service historique de la défense (SHD) .....	28
a) Une situation budgétaire tendue .....	28
b) L'impact de la RGPP sur l'activité du SHD .....	28

<i>c) La valorisation des archives .....</i>	28
<i>d) La valorisation des sites d'accueil pose des difficultés .....</i>	29
<b>IV. — LA COMMUNICATION PARTICIPE DU LIEN ARMÉE-NATION .....</b>	<b>31</b>
<b>A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION COMMUNICATION.....</b>	<b>31</b>
1. Une année 2008 caractérisée par des événements majeurs .....	31
2. La poursuite des efforts de modernisation en 2009.....	31
3. Le renforcement du lien armée-Nation.....	33
<b>B. L'ÉTABLISSEMENT DE COMMUNICATION ET DE PRODUCTION AUDIOVISUELLE         DE LA DÉFENSE – ECPAD.....</b>	<b>33</b>
1. Le plan de charge de l'ECPAD en 2008.....	33
2. Le positionnement au sein du ministère peut être amélioré.....	34
3. Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011.....	35
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<b>I. — AUDITION DE M. JEAN-MARIE BOCKEL, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE LA DÉFENSE, CHARGÉ DE LA DÉFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS.....</b>	<b>37</b>
<b>II. — EXAMEN DES CRÉDITS.....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUCTION

La conscription entretenait entre le monde militaire et le monde civil un lien indispensable à la compréhension des grands enjeux de défense par l'ensemble de la population. Sa suspension en 1997 a nécessité la mise en place de dispositifs spécifiques pour maintenir cette relation entre la Nation et son armée. Grâce à la loi organique relative aux lois de finances, elles ont pu être rassemblées dans un programme unique, « Liens entre la Nation et son armée », rattaché à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

La parution du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale renforce la nécessité d'offrir au public une information claire afin de ne pas accréditer l'idée que ces enjeux relèvent de discussions entre experts. Une série de propositions vise notamment à pérenniser l'adhésion de la Nation par le biais de la formation des jeunes générations et des élus locaux, du développement des recherches universitaires ou encore par l'instauration d'une « *mémoire nationale partagée* ».

Malheureusement, le projet de budget du programme « Liens entre la Nation et son armée » ne répond pas à ces attentes. Sous couvert de rationalisation et de mutualisation des moyens, une partie non négligeable des organismes et crédits associés a été transférée vers le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». S'il faut souligner qu'à périmètre constant les crédits demeurent stables, il convient de ne pas négliger pour autant l'absence de lisibilité de la politique publique. D'une part, le lien entre la Nation et ses armées ne saurait se réduire à la seule organisation d'une journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). D'autre part, l'éclatement des crédits entre programmes distincts relevant de missions différentes ne renforce pas la cohérence de l'action ministérielle.

Malgré les recommandations du rapporteur formulées dans son avis rendu l'année dernière, la logique de rassemblement de toutes les actions participant aux liens entre la Nation et son armée n'a pas été engagée. Or, le ministère de la défense doit réunir tous ceux qui participent à la culture de défense directement ou non, qu'il s'agisse des armées, du personnel de réserve, des associations, des correspondants locaux de la défense, des enseignants, des élus locaux... Intervenant souvent dans des milieux différents, il leur est difficile de coordonner et de mettre en perspective leurs actions.

La nouvelle présentation des crédits dénature cette logique politique au bénéfice d'une approche exclusivement gestionnaire qui comporte ses justifications propres. Le rapporteur estime toutefois qu'une analyse de la convergence entre l'armée et la Nation nécessite de dépasser le seul cadre du programme 167 pour inclure l'ensemble des organismes constitutifs de ce lien qui ont fait l'objet de ces mesures de transferts.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2008, 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, 32 réponses étaient parvenues, soit un taux de 100 %.*

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

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a conduit à la création d'un programme spécifiquement consacré aux liens entre la Nation et son armée. Dans son avis rendu l'année dernière, le rapporteur avait notamment fait part de son insatisfaction quant au périmètre restreint de ce programme. En outre, l'application des dispositions contenues dans le Livre blanc devrait se traduire par une intensification des efforts afin de concrétiser le lien entre l'institution militaire et les citoyens. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2009 ne répond pas à ces attentes. Si l'effort budgétaire demeure soutenu, la lisibilité du lien entre la Nation et son armée est affectée par une dispersion des crédits.

### **A. LE CADRE BUDGÉTAIRE EST CONDITIONNÉ PAR LE LIVRE BLANC ET LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

#### **1. Le Livre blanc renouvelle le lien armée-Nation**

Le Livre blanc réaffirme de deux façons la consolidation du lien entre l'armée et la Nation.

D'une part, il préconise la diffusion d'une véritable culture de défense par la convergence de diverses politiques publiques. La réactivation de la réserve opérationnelle, associée à une revitalisation de la réserve citoyenne au sein du volontariat du service national, constitue le volet proprement militaire. Le lien de proximité entre l'institution et les citoyens est aussi réaffirmé par le maintien du réseau des correspondants de défense, élus locaux en charge de la diffusion des informations provenant du ministère de la défense. La mise en place d'une synergie avec le monde universitaire est également un objectif envisagé dans le cadre du Livre blanc. Parallèlement à ce rapprochement, la rationalisation de diverses institutions telles que l'Institut des hautes études de la défense nationale, ou encore l'Institut des hautes études de sécurité doit être engagée. La lisibilité doit en outre être confortée au travers de la modernisation des cérémonies de commémoration : en effet, la disparition progressive des anciens combattants, véritables témoins des conflits du XX<sup>e</sup> siècle, nécessite d'enraciner les célébrations nationales par une implication renouvelée des jeunes générations. La construction d'une « *mémoire nationale partagée* » parachève cet édifice : elle vise le rassemblement des citoyens autour d'une histoire et des valeurs assumées.

D'autre part, le Livre blanc réaffirme la pertinence de la JAPD. Il en élargit toutefois le contenu pour tenir compte de l'imbrication actuelle entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. En effet, cet enrichissement doit permettre aux jeunes générations de prendre conscience du caractère diffus des menaces pesant sur notre société.

## **2. La révision générale des politiques publiques (RGPP)**

À travers le processus de RGPP, le ministère de la défense souhaite non seulement maintenir l'effort de défense en recherchant une meilleure efficacité à moindre coût, mais aussi recentrer chacun des grands organismes sur le cœur de leur métier. À cet effet, quatre principes de rationalisation ont été retenus : la mutualisation des ressources, la densification des implantations, la réorganisation des structures centrales et régionales du ministère et l'externalisation des fonctions non stratégiques.

Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » est concerné par cette démarche de manière directe ou indirecte.

Le réaménagement de la chaîne du service national en constitue un premier élément. La disparition progressive de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) se traduira en outre par un renforcement du pilotage de la politique mémorielle par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Indirectement, la réforme des implantations militaires commande une approche convergente entre les structures des organismes relevant du programme 167 et la transformation des unités militaires, qu'il s'agisse de dissolution, de transfert ou de renforcement. La direction du service national (DSN) est ainsi touchée par la fermeture de sites accueillant les sessions de JAPD. Des solutions de repli doivent alors être envisagées.

## **B. UNE NOMENCLATURE PEU PROPICE AU SUIVI DE LA POLITIQUE PUBLIQUE**

### **1. Des crédits dispersés**

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère de la défense, le programme 167 est l'un des trois programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » dont il représente 4,6 % des crédits de paiement (CP) demandés pour 2009.

À partir du projet de loi de finances pour 2009, la structure budgétaire du programme 167 est modifiée, une partie des crédits correspondants étant transférée sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Désormais, le programme couvre deux domaines d'activités : l'organisation de la JAPD et la politique de mémoire.

Selon le ministère de la défense, cette modification substantielle vise à rationaliser le domaine de compétences dévolu aux missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et « Défense ». Les crédits de communication et de valorisation du patrimoine culturel ne sont pas spécifiques aux anciens combattants, mais concernent plus largement le ministère dans son

ensemble. Ce changement, qui semble répondre à une logique gestionnaire, réduit le périmètre du programme 167. De fait, cette modification rend moins lisible la politique publique de maintien du lien entre la Nation et ses forces armées, dans un contexte où, justement, nos concitoyens redécouvrent la réalité de l'engagement militaire.

Le programme 167 sera désormais constitué des deux actions suivantes au lieu de quatre précédemment :

L'action 1 « Journée d'appel et de préparation à la défense » regroupe les moyens de la DSN en charge de l'accueil annuel d'environ 780 000 jeunes d'une classe d'âge. Cette action concentre 96 % des CP et mobilise la totalité des dépenses de personnels du programme.

L'action 2 « Politique de mémoire » est la plus modeste du programme, à hauteur de 4 % des CP. Elle comprend les dotations ou subventions accordées à des fondations ou associations œuvrant au profit de la mémoire des conflits armés. Elle recouvre également les crédits destinés aux contrats de plan État-Régions (CPER) pour la politique de la mémoire, notamment ce qui concerne le développement du tourisme de mémoire. Depuis 2007, elle ne comporte plus d'effectifs ni de crédits de titre 2, tous les personnels ayant été transférés vers le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». Dans le cadre de la modification de la nomenclature budgétaire du programme 167, les crédits relatifs au site Internet « *mémoire des hommes* » et à la numérisation d'archives, inscrits antérieurement sur l'action 2 sont transférés vers le programme 212, action 8 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel ».

L'ensemble des effectifs (670 équivalents temps plein – ETP) et des crédits (37,2 millions d'euros en titre 2, et 44,8 millions d'euros hors titre 2) relatifs aux actions 3 et 4 affectés en 2008 sur le programme 167, est transféré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au programme 212. Ces actions deviennent respectivement les actions 8 et 9 du programme 212 :

— L'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » couvrait l'action du service historique de la défense (SHD), les trois musées ainsi que la politique culturelle de la DMPA ;

— L'action 4 « Communication » retraçait les crédits affectés à la délégation à l'information et à la communication du ministère de la défense (DICO) et à l'établissement public de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

## **2. Un découpage insatisfaisant**

Dans son avis rendu l'année dernière, le rapporteur avait déjà souligné que certaines des actions voyaient échapper une part conséquente des crédits relevant de leur champ de compétence. Par exemple, la DMPA ne maîtrisait pas les crédits

des musées propres à chaque armée, alors même qu'elle assurait la cohérence de la politique muséographique en tant qu'autorité de tutelle. En outre, l'action « Communication » ne retraçait que la moitié des crédits affectés à cet objectif, le reliquat étant réparti entre les armées et services qui disposent de leurs propres moyens de communication. Cette situation perdure pour l'année 2009. Les transferts vers le programme 212 n'améliorent ni la cohérence du pilotage, ni la lisibilité de la politique : en effet, ils ne s'accompagnent pas d'un regroupement général au titre du soutien.

La réforme de la nomenclature budgétaire accentue au contraire la dispersion des crédits. Même s'il convient de saluer le transfert en 2012 du bureau central des archives administratives militaires de Pau (BCAAM) de la DSN vers le SHD, il n'en reste pas moins que la politique de mémoire voit ses crédits répartis entre trois programmes et deux missions :

— Le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », qui ressortit de la mission défense, comprend désormais certains des crédits dédiés à la politique des archives et à la mise en valeur du patrimoine ;

— La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » voit ses crédits mémoire répartis entre d'une part, l'action 2 du programme 167 pour l'entretien et la rénovation des sépultures et la création de lieux de mémoire, d'autre part le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » au titre de l'entretien des lieux de mémoire.

Selon le SGA, les modifications de nomenclature observées au titre du PLF 2009 répondent à plusieurs objectifs.

— Tout d'abord, la volonté d'assurer une **cohérence organisationnelle**. Dans les débats qui ont présidé à la mise en place de l'architecture de la LOLF, le rattachement de la DICoD au programme 167 faisait déjà l'objet d'interrogations. Ce dernier était notamment motivé par le souci de donner un contenu à ce programme alors même que l'organisme dispose d'un champ d'action plus vaste en tant que pourvoyeur de services au profit de l'ensemble des entités du ministère de la défense. Le transfert tend à remédier à cette faiblesse.

— Ensuite, la nécessité d'inscrire les organismes transférés dans un budget plus conséquent afin de procéder à des **mutualisations**. Le rattachement de la DICoD et de l'ECPAD préfigure à terme une rationalisation des coûts de communication qui pourrait permettre le regroupement des administrations centrales sur le site de Balard.

— En dernier lieu, la possibilité d'assurer pleinement **la répartition des ressources** par le mécanisme de fongibilité des crédits au sein du programme 212. Jusqu'à présent, les possibilités de réallocations étaient limitées. La présence de nouveaux organismes et de leur budget associé permettrait d'aborder l'exécution dans des conditions plus confortables.

En dépit de ces justifications, certes fondées, la nouvelle modification ne facilite pas le suivi de la politique publique relative au lien armée-Nation.

### **3. Un arbitrage politique malaisé**

Selon le ministère de la défense, les crédits relatifs aux archives ou à la communication ne sont pas propres aux anciens combattants, mais concernent le ministère de la défense dans son ensemble.

Il convient de souligner que cette évolution ne modifie pas la chaîne de responsabilité. En effet, la DMPA et la DICOd, qui gèrent ces crédits relèvent du SGA, responsable des programmes 167 et 212. Mais elle ne neutralise pas moins le pouvoir d'amendement des parlementaires.

Le transfert des crédits au sein du programme 212 donne la possibilité pour le SGA d'opérer un redéploiement des crédits au sein de ce programme, ce qui n'était auparavant pas possible, la DICOd et les crédits du patrimoine culturel ne relevant pas de la mission « Défense ». *A contrario*, cette facilité de gestion ne permet plus aux députés d'opérer d'arbitrage au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». La réduction du périmètre du programme 167 à l'action de la seule DSN associée à la dissolution programmée de la DSPRS, qui relève du programme 169, limite les marges de manœuvre budgétaires. Dès lors, il ne sera plus possible d'opérer le financement de mesures en faveur du monde combattant par redéploiement de crédits au sein de la mission.

Somme toute, la logique gestionnaire qui préside à ce redéploiement tend à rendre plus difficile l'arbitrage entre politiques publiques.

## **C. UN EFFORT SOUTENU DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION DES MOYENS**

### **1. La prise en compte de la révision générale des politiques publiques**

L'application des objectifs fixés par le Livre blanc, associée à la RGPP au sein du ministère de la défense, devrait se traduire par la réduction des implantations de la DSN et par le transfert du BCAAM en 2012 au service historique de la défense.

En 2013, l'organisation cible reposera sur une administration centrale et cinq établissements régionaux du service national (ERSN). Chargés du pilotage et de l'administration, les ERSN assureront également le soutien de vingt-sept unités de production dont la responsabilité consistera à réaliser les JAPD et à participer à la lutte contre l'illettrisme. Les six implantations situées en Outre-mer seront conservées dans leur structure actuelle. La réorganisation se déroulera en deux étapes. Les établissements situés dans les régions Terre Île-de-France et Sud-est

expérimenteront le nouveau format à l'été 2009. Les autres régions seront concernées par ces modifications à l'été 2011.

## **2. Un effort significatif en faveur du lien entre la Nation et son armée**

À périmètre constant, le budget relatif au lien armée-Nation devrait être consolidé : 258,6 millions d'euros en 2009 contre 257,8 millions d'euros en 2008. La quasi-stabilité des dépenses de personnel (163,8 millions d'euros en 2009 contre 163,5 millions d'euros en 2008) masque toutefois la réduction des effectifs programmée par la DSN dans le cadre de sa réorganisation. Celle-ci est en effet équilibrée par une hausse des dépenses de personnel au titre de la promotion et la valorisation du patrimoine culturel. L'augmentation constatée des dépenses de fonctionnement du titre 3 (82,4 millions d'euros contre 78,3 millions d'euros) serait compensée par la diminution des dotations inscrites sur les autres titres (- 3,7 millions d'euros).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits des actions concernées par le lien armée-Nation à périmètre constant entre 2008 et 2009 :

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

Action et titre	AE			CP		
	LFI 2008	PLF 2009	Évolution	LFI 2008	PLF 2009	Évolution
<b>01 Journée d'appel et de préparation à la défense</b>	<b>156,29</b>	<b>177,39</b>	<b>13,50 %</b>	<b>156,01</b>	<b>156,73</b>	<b>0,46 %</b>
titre 2 dépenses de personnel	127,11	126,54	- 0,45 %	127,11	126,54	- 0,45 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	28,00	50,11	78,98 %	28,68	29,17	1,69 %
titre 5 dépenses d'investissement	1,14	0,69	- 39,47 %	0,18	0,98	441,67 %
titre 6 dépenses d'intervention	0,05	0,05	0,00 %	0,05	0,05	0,00 %
<b>02 Politique de mémoire <sup>(1)</sup></b>	<b>9,73</b>	<b>6,42</b>	<b>- 34,09 %</b>	<b>8,98</b>	<b>6,78</b>	<b>- 24,53 %</b>
titre 3 dépenses de fonctionnement	1,24	1,48	19,40 %	1,24	1,48	19,40 %
titre 5 dépenses d'investissement	2,26	3,50	54,87 %	2,10	3,50	66,32 %
titre 6 dépenses d'intervention	6,24	1,44	- 76,92 %	5,64	1,80	- 68,07 %

(1) Dans le PLF 2009, une partie des crédits correspondant au financement du site Internet « mémoire des hommes » et de la numérisation des bibliothèques a été transférée au programme 212 action 8.

Source : documents budgétaires.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES ACTIONS TRANSFÉRÉES VERS LE PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

Action et titre	AE			CP		
	LFI 2008	PLF 2009	Évolution	LFI 2008	PLF 2009	Évolution
<b>08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel <sup>(2)</sup></b>	<b>48,41</b>	<b>52,36</b>	<b>8,17 %</b>	<b>51,50</b>	<b>52,68</b>	<b>2,30 %</b>
titre 2 dépenses de personnel	24,10	25,00	3,73 %	24,10	25,00	3,73 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	20,95	21,50	2,66 %	19,66	21,82	11,03 %
titre 6 dépenses d'intervention	0,16	0,16	0,00 %	0,16	0,16	0,00 %
titre 7 dépenses d'opérations financières	3,20	5,70	78,13 %	7,58	5,70	- 24,80 %
<b>09 Communication</b>	<b>41,18</b>	<b>42,39</b>	<b>2,94 %</b>	<b>41,32</b>	<b>42,39</b>	<b>2,59 %</b>
titre 2 dépenses de personnel	12,26	12,21	- 0,33 %	12,26	12,21	- 0,33 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	28,68	29,95	4,40 %	28,68	29,95	4,40 %
titre 5 dépenses d'investissement	0,24	0,23	- 4,10 %	0,38	0,23	- 39,08 %

(2) Dans le PLF 2009, cette action comprend les crédits correspondant au financement du site Internet « mémoire des hommes » et de la numérisation des bibliothèques issu du programme 167 action 2.

Source : documents budgétaires.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en millions d'euros)

Titre	AE			CP		
	LFI 2008	PLF 2009	Évolution	LFI 2008	PLF 2009	Évolution
titre 2 dépenses de personnel	163,46	163,75	0,18 %	163,46	163,75	0,18 %
titre 3 dépenses de fonctionnement	78,86	103,03	30,65 %	78,26	82,41	5,31 %
titre 5 dépenses d'investissement	3,64	4,42	21,41 %	2,67	4,71	76,48 %
titre 6 dépenses d'intervention	6,44	1,65	- 74,47 %	5,84	2,01	- 65,69 %
titre 7 dépenses d'opérations financières	3,20	5,70	78,13 %	7,58	5,70	- 24,80 %
<b>Total</b>	<b>255,61</b>	<b>278,56</b>	<b>8,98 %</b>	<b>257,81</b>	<b>258,58</b>	<b>0,30 %</b>

Source : documents budgétaires.

### **3. L'analyse des coûts complets reste perfectible**

Le programme 167 ne comportant pas d'action de soutien, il bénéficie depuis sa création des prestations du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Les fonctions transversales de gestion centrale, de politique immobilière, de systèmes d'information et de communication et d'accompagnement des politiques de ressources humaines sont réparties au profit des différentes actions publiques. Cet abondement porte sur des crédits de rémunération, de fonctionnement et d'investissement.

En 2009, la contribution du programme 212 est en diminution de 75 % compte tenu du transfert des organismes figurant auparavant aux actions 3 et 4. Elle représente 9,4 millions d'euros, soit 5,3 % du total du programme « Liens entre la Nation et son armée », la quasi-totalité étant affectée à la JAPD. Rapporté aux effectifs, l'effort de soutien diminue de plus de 50 % entre 2008 et 2009, respectivement 7 600 euros (20,9 millions d'euros pour 2 750 ETP) et 3 630 euros (9,39 millions d'euros pour 2 587 ETP). Il faut en déduire alors une diminution des dépenses de soutien au profit du programme 167.

Il convient également de souligner la nouveauté constituée par la quote-part de la subvention au fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), rattachée au programme « Équipement des forces ». Cette ventilation est effectuée au prorata des effectifs d'ouvriers d'État et représente 5,5 millions d'euros. En 2008, la contribution employeur au FSPOEIE figurait pour l'ensemble du ministère à l'action 6 du programme 212 et n'était pas ventilée entre les programmes.

Ce soutien doit enfin donner une idée plus précise du véritable coût des actions. En réalité, cet objectif n'est que partiellement atteint. En effet, le projet de loi de finances pour 2009 a prévu un transfert des crédits d'alimentation des militaires de la DSN vers le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». Cette modification minimise dès lors le montant réel de l'organisation d'une JAPD, puisqu'il n'est pas tenu compte de cette charge au titre de l'analyse des coûts.

## **II. — LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION DU SERVICE NATIONAL**

À ce jour, trois missions sont dévolues à la DSN :

— la sensibilisation des jeunes aux questions de défense au travers de la JAPD. Elle s'inscrit dans l'ensemble plus large du parcours de citoyenneté en trois étapes ;

— la conservation des fiches individuelles des jeunes âgés de 18 à 25 ans en vue d'un rétablissement éventuel de l'appel sous les drapeaux ;

— la conservation et la gestion des dossiers des Français qui ont servi sous les armes et dans les autres formes du service national.

L'application des objectifs fixés par le Livre blanc, associée à la RGPP au sein du ministère de la défense, devrait se traduire par la pérennisation des deux premières missions. Le transfert de la mission « archives » au SHD devrait être effectif en 2012.

En 2009, le budget de la DSN s'élève à 177,39 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 156,7 millions d'euros en CP. L'augmentation significative de la dotation en AE (21 millions d'euros, soit + 13,50 %) entre 2008 et 2009 doit permettre de notifier pour une durée de 3 ans le marché pluriannuel de formation au secourisme des jeunes effectuant la JAPD avant le terme du marché actuel (31 décembre 2009).

### **A. LA RATIONALISATION DE LA CHAÎNE DU SERVICE NATIONAL**

En 2012, l'organisation cible comprendra, outre une administration centrale, cinq ERSN qui assureront également le soutien de vingt-sept unités de production. Leur cœur de métier sera recentré sur l'organisation de la JAPD élargie à la sécurité nationale et sur la lutte contre l'illettrisme.

Cet important volet organisationnel s'inscrit dans une double logique. D'une part, il correspond à la restructuration de la chaîne du service national voulue par la DSN et reprise dans le cadre de la RGPP. D'autre part, il intègre l'impact des projets de rationalisation de fonctions transversales avec la mise en place du système d'information financière « Chorus », la mutualisation du soutien avec le concept des bases de défense (BDD), et l'intégration des systèmes d'information et de commandement au sein de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (DIRISI).

### **Les conséquences de la réorganisation à Caen**

Le centre du service national (CSN) de Caen est composé de 34 personnels civils et militaires. Rattaché à la direction interrégionale du service national (DIRSEN) de Rennes, le CSN de Caen rayonne sur toute la Basse-Normandie.

Cinq sites permettent la réalisation de l'accueil des appelés aux JAPD. 233 sessions ont été organisées en 2007 afin de sensibiliser près de 18 000 jeunes aux questions portant sur la citoyenneté et la défense. Outre des implantations militaires telles que le 18<sup>e</sup> régiment de transmission (RT) de Bretteville-sur-Odon ou l'école des Fourriers de Querqueville, le CSN a signé des conventions avec le Mémorial de Caen et deux lycées (le lycée Arcisse de Caumont situé à Bayeux, et le lycée Jeanne d'Arc à Argentan).

La fermeture programmée du 18<sup>e</sup> RT en 2010 rendra plus délicate l'organisation des JAPD : ce régiment accueille en effet à lui seul 8 000 jeunes par an. Hormis l'école de Querqueville, le CSN ne pourra plus s'appuyer sur une implantation militaire. Cela pourrait se traduire pratiquement par l'apparition de coûts d'organisation jusqu'alors limités, tels que l'alimentation des participants ou le nettoyage des locaux.

Au-delà de la modification de la chaîne, le resserrement des implantations se manifesterait de trois façons.

— En termes d'effectifs, la DSN, qui emploie actuellement 2 750 ETP, verra son format réduit à 1 540 ETP. La suppression de 845 ETP répond à la rationalisation de la chaîne du service national tandis que le transfert du BCAAM concerne 332 ETP. Les logiques de mutualisation en métropole (concept de base de défense) et en Outre-mer conduisent également à une réduction d'effectifs. À terme, la DSN devrait compter une proportion de civils plus importante (75 % contre 63 % actuellement) : à titre d'exemple, sur les 845 ETP supprimés, 537 ETP correspondent à du personnel militaire.

— En termes d'emprises, la DSN met en avant une cohérence organisationnelle. Il en est ainsi du transfert de l'administration centrale vers Orléans : le maintien à Compiègne de la direction centrale, alors même que les autres implantations militaires sont supprimées, aurait conduit à l'isoler. Son transfert à Orléans, où l'armée de terre, l'armée de l'air et le service de santé des armées (SSA) possèdent des emprises répond à la logique de mutualisation cohérente avec le concept de base de défense.

— En termes budgétaires, la nouvelle carte du service national générera 28 millions d'euros d'économies par an à compter de 2012 dont 27 millions d'euros au titre des rémunérations et charges sociales (RCS).

Enfin, la réforme doit tenir compte de certains paramètres. Elle restera délicate à conduire puisqu'elle sera entreprise à mission constante : la préparation du transfert du BCAAM en 2012 s'ajoute à la nécessité d'assumer aujourd'hui la centralisation des archives et leur numérisation. La réduction des effectifs et la réalisation de la nouvelle carte doivent être menées simultanément avec l'organisation des JAPD. *A contrario*, la projection de départs en retraite du personnel civil (environ 400) pourrait faciliter le lissage des suppressions de postes sur la durée de la réforme.

## **B. DIX ANS APRÈS SON INSTITUTION, LA JAPD EST APPELÉE À ÉVOLUER**

### **1. Un dispositif rôdé**

Le nouvel objectif fixé par le Livre blanc intervient après une phase de professionnalisation de la JAPD. 780 000 jeunes y assistent chaque année, ce qui accrédite l'idée d'une stabilisation des effectifs.

#### **PARTICIPATION À LA JAPD DEPUIS 2002**

*(nombre de présents)*

	<b>Métropole</b>	<b>Outre-mer</b>	<b>Total</b>
<b>2002</b>	656 262	26 500	682 762
<b>2003</b>	757 218	31 255	788 473
<b>2004</b>	784 317	36 457	820 774
<b>2005</b>	751 475	39 973	791 448
<b>2006</b>	738 382	41 458	779 840
<b>2007</b>	724 816	46 874	771 690
<b>1<sup>er</sup> semestre 2008</b>	461 740	25 919	487 659
<b>Estimation 2008</b>	740 000	40 000	780 000
<b>Estimation 2009</b>	740 000	40 000	780 000

*Source : ministère de la défense.*

La DSN est soucieuse tant des qualités de pédagogie que de l'expérience militaire opérationnelle de ses intervenants. C'est pourquoi une moitié d'entre eux est issue des trois armées et de la gendarmerie. La deuxième moitié est constituée de réservistes opérationnels. Un effort particulier est accompli pour puiser dans le vivier des réservistes issus de l'éducation nationale. La DSN reste prudente quant au recours aux volontaires, sous la forme de la réserve citoyenne ou du volontariat du service national envisagé dans le Livre blanc. La bonne volonté ne peut rivaliser ni avec l'expérience et la connaissance des dossiers, ni avec la capacité à témoigner d'événements réels. Au surplus, les volontaires, qui exercent par ailleurs des activités professionnelles, ne peuvent être disponibles en semaine : l'expérience a montré que l'organisation de JAPD le week-end rencontrait un succès mitigé.

## 2. Un nouveau contenu adapté aux exigences du Livre blanc

L'application des préconisations du Livre blanc se fera en plusieurs étapes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le message transmis sera actualisé pour prendre en compte le nouvel environnement géostratégique. L'élargissement aux thématiques de sécurité nationale fera l'objet d'une expérimentation à l'été 2009. La seconde phase généralisera ces modifications au cours de l'année 2010, avec le renfort de nouveaux supports pédagogiques. Pour cerner au mieux le concept de sécurité nationale, la DSN procède à une identification des acteurs institutionnels concernés : au premier chef, le ministère de l'intérieur, mais aussi les services des douanes. Le SGA, quant à lui, souligne l'intérêt d'une extension à la présentation des actions, non seulement de la police nationale, mais aussi de la sécurité civile.

Parallèlement à ces modifications, le directeur du service national entend améliorer la délivrance des messages. À l'heure actuelle, l'évaluation de la JAPD intervient dans le cadre du baromètre 2008 « *les Français et la Défense* ». Ce sondage tend notamment à déterminer l'impact de la JAPD sur les jeunes ayant effectué une session cinq années auparavant. Il fait apparaître un indice de satisfaction en recul. Ces résultats portent toutefois sur un panel limité du fait du caractère récent de l'échantillon qui a satisfait à cette obligation. En 2010, un nouvel indicateur au projet annuel de performance permettra de mesurer l'impact de la JAPD sur l'image de la défense, en intégrant au questionnaire complété par les jeunes en fin de journée la question suivante : « *la JAPD m'a-t-elle permis d'améliorer l'image que j'avais de la défense et des armées ?* ».

La DSN s'est ainsi fixé deux objectifs. Un effort sera accompli sur la clarté du message : une interrogation de 10 minutes en fin de journée permettrait d'évaluer le niveau de compréhension et d'assimilation. Un deuxième axe sera constitué par une information plus complète sur les carrières de la défense en tant que civils, militaires ou réservistes. Pour les jeunes générations, la suppression de 54 000 postes dans les années à venir est synonyme d'absence de débouchés. Or, le ministère, attaché à une moyenne d'âge peu élevée, n'entend pas pour autant tarir sa politique de recrutement et veut faire savoir que des besoins existent.

Enfin, la question du module secourisme reste encore posée. En 2011, la responsabilité devra échoir à l'éducation nationale. À ce jour, le transfert progressif de responsabilité n'est pas assuré. C'est pourquoi le projet de loi de finances prévoit des AE supplémentaires (3 millions d'euros) pour engager le renouvellement du marché du secourisme couvrant la période 2009-2011.

## 3. La réalité du lien armée-Nation

Dans le cadre du parcours de citoyenneté, la JAPD constitue la troisième étape après l'enseignement de défense en classe de 3<sup>e</sup> et de 1<sup>ère</sup> et le recensement.

Son 10<sup>e</sup> anniversaire est l'occasion de dresser un bilan des actions qui ont été menées. Il apparaît que le succès de cette journée tient à la démarche d'ancrage

institutionnel ou historique. À Caen, le CSN a notamment organisé des sessions dans des implantations militaires telles que le 18<sup>e</sup> régiment de transmission ou dans des lieux symboliques comme la Cour d'appel. Mais cette volonté est surtout mise en œuvre dans le cadre de la convention avec le mémorial de Caen. Unique musée de France porté par une société d'économie mixte présidée par le maire de Caen, le mémorial permet d'ancrer la JAPD dans un environnement idoine. Deux parcours, relatifs d'une part à la période 1914-1945, d'autre part à la guerre froide, permettent à la jeunesse de mieux saisir les enjeux internationaux. La tenue d'une exposition temporaire, consacrée à la journée du 11 septembre 2001, achève ce tour d'horizon historique en soulignant ses implications contemporaines. Le partenariat tissé avec le mémorial de Caen doit tout autant à la volonté de son équipe dirigeante de délivrer un message aux nouvelles générations qu'à la spécificité de parcours individuels. En effet, le directeur scientifique du mémorial est non seulement professeur d'histoire, mais également réserviste.

Les liens qui ont été constitués peuvent toutefois se révéler fragiles. La refonte de la carte militaire représente aussi pour la DSN un autre défi. Elle se traduit symboliquement par l'éloignement des armées. Sur les 233 sites JAPD actuels de métropole, 26 sont concernés par des fermetures et 11 par des transferts. La tenue de JAPD au 18<sup>e</sup> RT de Bretteville-sur-Odon permet aujourd'hui de rendre visible l'organisation de la défense militaire. La dissolution de l'unité nécessitera la recherche de palliatifs pour matérialiser la réalité de la défense. À ce titre, l'élargissement de la JAPD aux acteurs de la sécurité intérieure pourrait se traduire par une participation effective du ministère de l'intérieur à l'accueil des sessions. D'ores et déjà, ce dernier semble favorable à l'organisation de sessions au sein de ses implantations, compte tenu de son apport au titre de l'élargissement du contenu de la journée aux questions de sécurité.

En outre, le 10<sup>e</sup> anniversaire de la JAPD a été l'occasion de redynamiser le dispositif en s'appuyant sur les événements marquants de l'année 2008. Cet anniversaire a ainsi été marqué par quatre éléments d'actualité :

— les conclusions du Livre blanc sur la défense et de la sécurité nationale qui, dans le domaine du développement de la culture de défense chez les Français, valident l'outil JAPD auprès de la jeunesse (assurer l'explication, construire l'adhésion, soutenir la mobilisation) ;

— la présidence française de l'Union européenne ;

— le 90<sup>e</sup> anniversaire de l'Armistice de 1918 présentant cette date comme un élément de la construction européenne ;

— la mise en place des correspondants défense à la suite des dernières élections municipales.

### **Manifestations spécifiquement dédiées au dixième anniversaire des JAPD**

#### **Au niveau national, plusieurs JAPD exceptionnelles sont organisées :**

- autour des 10 ans de la JAPD (cible « élus ») :
  - Assemblée nationale (le 28 novembre 2008)
  - Sénat (le 6 octobre 2008)
- autour de la présidence française de l'Union européenne
  - Parlement Européen de Strasbourg (le 8 octobre 2008)
- autour du 90ème anniversaire de l'Armistice 1918 le 11 novembre 2008
  - Clairière de l'Armistice (Compiègne)
  - Arc de Triomphe (Paris)

#### **Au niveau local, des JAPD exceptionnelles se déroulent :**

- aux sièges des conseils régionaux, départementaux ou dans les mairies, en faisant participer des élus, de grands témoins ou encore la représentation européenne ;
- sur des lieux symboliques associés aux différents thèmes retenus (Europe, 90<sup>e</sup> anniversaire de l'Armistice de 1918) ;
- sur des sites militaires, dans le cadre d'une manifestation spécifique ou à l'occasion d'événements particuliers dans les armées (visite d'une autorité supérieure des différentes armées).

### **C. L'OBJECTIF D'INSERTION DOIT ÊTRE MAINTENU**

Si la JAPD doit être recentrée sur la sensibilisation aux questions de défense et de sécurité, l'objectif de détection des jeunes en difficulté ne doit pas être écarté. En Basse-Normandie, région majoritairement rurale, le nombre moyen de personnes en difficulté manifeste (12,54 %) se situe dans des proportions supérieures à la moyenne nationale (11,5 %) : dans l'Orne, la moyenne est également supérieure de 2 à 3 points.

Or, le message pourra être plus facilement reçu et intégré si une attention particulière est portée aux jeunes marginalisés. Par ailleurs, l'action individuelle et personnalisée qui leur est dispensée renforce l'objectif de cohésion sociale. Comme les autres centres, le CSN de Caen oriente les jeunes en difficulté vers des structures adaptées telles que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) ou des missions locales. Afin d'assurer au mieux leur suivi et pour évaluer l'effectivité de leur prise en charge, le CSN de Caen organise une visite annuelle des organismes sociaux de Basse-Normandie.

### **L'avenir du dispositif « *défense deuxième chance* »**

Constitué dans le cadre de la mise en place du dispositif « *deuxième chance* », l'EPIDE se situe à un moment charnière de son existence. L'intérêt que lui porte la représentation nationale constitue un signe fort pour son nouveau directeur et un encouragement à poursuivre sa mission, son fondement pédagogique se caractérisant par le maintien du lien entre la Nation et ses armées.

#### **Moyens financiers**

En 2008, l'EPIDE, qui accueille au 1er octobre 1 600 jeunes volontaires de 18 à 21 ans, aurait dû fonctionner sur la base d'un budget de plus de 94 millions d'euros, dont plus de la moitié assurée par le ministère chargé de l'emploi. Un gel portant sur la somme de 10 millions d'euros ayant toutefois été appliqué, le budget réel s'est établi à 84 millions d'euros environ.

Ces moyens permettent de couvrir le financement d'une vingtaine de centres et l'accueil de 2 600 volontaires. L'objectif initial de 20 000 jeunes répartis sur 40 centres ne pouvant être atteint à budget constant, l'EPIDE envisage de pérenniser sa capacité d'accueil actuelle en l'optimisant.

#### **La rationalisation des implantations**

En outre, le constat de la non-pertinence de certains sites, dont le choix était guidé par des opportunités immobilières, a conduit à la fermeture de 3 centres au cours de l'été 2008. Actuellement, l'établissement fonctionne avec 19 centres répartis sur 20 sites. À la fin de l'année, l'ouverture du centre de Cambrai en portera le nombre à 20. Ce redéploiement répond à un souci d'optimisation de la ressource et à la volonté de l'équipe de direction d'améliorer l'efficacité des centres.

#### **Un taux d'insertion stable**

Sur la base de l'effectif de référence <sup>(1)</sup>, le taux global d'insertion se situe dans des proportions légèrement supérieures à 40 %. L'objectif de l'EPIDE est d'améliorer ce score en agissant sur les motifs d'attrition qui conduisent à un abandon ou à une exclusion.

Un contrat d'objectifs et de moyens en cours de négociation devrait pouvoir concrétiser ces orientations pour la période 2009-2011.

## **D. LIMITER LE SURCÔÛ LIÉ À LA RÉFORME**

Les réformes à venir se traduiront par un surcoût transitoire. Si 28 millions d'euros d'économie sont attendus en année pleine, la refonte des supports pédagogiques, la formation des intervenants et les charges de fonctionnement supplémentaires résultant des modifications des conditions de soutien devraient momentanément porter le coût unitaire de la JAPD de 182 euros en 2007 à

---

(1) *Volontaires encore présents au bout d'un mois.*

195 euros pour les années 2009 et 2010. La DSN entend poursuivre les efforts entrepris pour en diminuer le montant.

Le tableau suivant retrace l'évolution du coût de la JAPD depuis 2004 :

**DÉPENSES RÉALISÉES PAR LA DSN POUR LA JAPD**

Année	2004	2005	2006	2007	2008 <i>(prévisions)</i>	2009 <i>(prévisions)</i>
Nombre de jeunes présents	821 000	791 465	779 840	771 690	780 000	780 000
Coût JAPD hors pension <i>(en millions d'euros)</i>	103,8	110,3	109,1	100,8	99,5	100,1
Coût JAPD/jeune présent <i>(en euros – hors pension)</i>	127	139	140	131	128	129
Coût JAPD/jeune présent <i>(en euros – avec pension)</i>	170	187	190	182	< 195	< 200

Source : ministère de la défense.

Plusieurs pistes de rationalisation ont ainsi été explorées dès 2007. L'organisation de sessions conjointes sur un même site permet de limiter le nombre d'encadrants. Parallèlement, la multiplication de conventions avec les organismes de transport permet de substituer progressivement une tarification réelle moins coûteuse à l'indemnisation forfaitaire de 8 euros : cette politique a permis d'économiser 1 million d'euros en année pleine.

### III. — LA STABILISATION DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE MÉMORIELLE ET PATRIMONIALE

Le programme 167 ne comprend plus qu'une action dédiée à la politique de mémoire. L'ancienne action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » constitue désormais l'action 8 du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Ces actions ressortissent de la tutelle unique de la DMPA. Pour le seul programme 167, les CP de l'action 2 représentent 4 % des crédits ; en valeur relative, le budget affecté à la politique de mémoire apparaît en retrait (- 25 %, soit - 2,2 millions d'euros). Au contraire, la politique du patrimoine qui relève du programme 212 connaît une évolution inverse (+ 2,3 % soit 1,2 million d'euros).

#### A. UN EFFORT SOUTENU POUR LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

La mémoire des conflits du XX<sup>e</sup> siècle permet de mieux comprendre la politique de défense menée à l'échelon national ou européen et le rôle des armées dans la société. Supervisée par le haut conseil de la mémoire combattante, présidé par le Président de la République, la politique de mémoire se traduit par l'organisation des huit cérémonies inscrites au calendrier commémoratif national, par le soutien aux actions menées par les fondations et les associations du monde combattant, par l'aide à l'érection et à l'entretien de monuments commémoratifs, par le soutien aux projets pédagogiques en lien avec l'actualité, par la production de documents pédagogiques, la publication ou le soutien d'ouvrages et l'aide à la production audiovisuelle et par la promotion du tourisme de mémoire. La mise en œuvre de ces politiques est assurée par la DMPA, sous l'autorité du SGA.

Le budget global de cette action en 2009 s'établit à 6 416 000 euros en autorisations d'engagements et 6 776 000 euros en crédits de paiement. La diminution relative des dotations masque des évolutions contrastées.

Les crédits de fonctionnement pour l'année 2009 s'établissent à 1 476 000 euros, soit une légère réduction au regard de la LFI 2008, en raison notamment du transfert des dotations relatives à la numérisation d'archives et au site Internet « *mémoire des hommes* » vers le programme 212. Ils permettront de mobiliser l'attention du public sur la conférence internationale de la paix de 1919, la nouvelle carte de l'Europe à cette date et les événements de l'année 1939.

Les crédits d'investissements, consacrés aux travaux de rénovation des sépultures de guerre et à la création de lieux de mémoire s'élèvent à 3,5 millions d'euros (+ 66,3 %) pour lutter contre la dégradation du patrimoine. La DMPA a entrepris, en 2007, la rénovation des hauts lieux de la mémoire nationale qui sont sous sa responsabilité : le Mont-Valérien et le mémorial des guerres en Indochine. Ces travaux seront achevés au cours du premier semestre 2009. Le programme de réhabilitation, qui se poursuivra jusqu'en 2014, permettra d'achever la remise à

niveau pour une période de 60 à 70 ans des nécropoles de la Grande Guerre dont on commémorera alors le centenaire. En 2009, les crédits permettront la restauration des nécropoles nationales de Souain « *La Crouée* », de Dieuse, et de Dompierre, la réfection de l'ossuaire franco-allemand de Champigny-sur-Marne, ainsi que la poursuite d'opérations menées à l'étranger (Thessalonique, ossuaire de Ben M'Sick de Casablanca, Belgique).

Les crédits d'intervention permettent de soutenir les collectivités territoriales dans l'aménagement et la valorisation touristique des sites de mémoire. En 2009, le ministère de la défense participera aux CPER avec la région Lorraine, à hauteur de 1,5 million d'euros d'autorisations d'engagement pour la période 2007-2013 au titre du financement de la construction d'un centre d'interprétation à Verdun. En 2009, la deuxième tranche de paiement s'élève à 360 000 euros. La politique de la DMPA s'exprime aussi dans le soutien aux autres collectivités. Différents partenaires œuvrent pour la réalisation de cérémonies commémoratives et éducatives, de représentations théâtrales, d'expositions, de documents audiovisuels, d'ouvrages et de films se rapportant aux actions de mémoire. L'importante baisse constatée par rapport à 2008 s'explique notamment par la non-reconduction de 3 millions d'euros de la dotation en capital accordée à la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc. Les dépenses de fonctionnement ont en effet vocation à être couvertes par le rendement du capital.

L'application de la RGPP devrait renforcer le rôle de la DMPA dans la coordination des actions de mémoire. La direction pilote ainsi les 3 musées et le service historique de la défense. Elle participe également au suivi des orientations de l'ECPAD puisqu'elle siège au sein de son conseil d'administration. Enfin, elle garde la maîtrise des subventions versées à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) dans le cadre de la politique mémorielle. La disparition à terme de la DSPRS se traduira par un transfert d'activités au profit de l'ONAC, et par une plus forte implication de la DMPA dans la constitution d'un pôle mémoire : il est en effet prévu de lui transférer la responsabilité de l'entretien des nécropoles et des hauts lieux de mémoire. Il conviendra, à cet effet, de s'assurer de la pérennisation des actions de l'établissement dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens qui sera conclu pour les cinq années à venir. Tous ces leviers d'action devraient permettre à la DMPA d'inciter ces différents opérateurs à travailler ensemble tout en s'assurant de l'absence de doublons dans l'exécution des tâches.

## **B. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE**

L'ancienne action 3 rassemblait les crédits dévolus à la politique culturelle de la défense qui vise à sensibiliser le public à la culture militaire grâce à l'important patrimoine du ministère de la défense, la DMPA en assurant la coordination et la mise en œuvre. En 2009, elle a été transférée à l'action 8 du programme 212 avec une partie des crédits de l'action 2 du programme 167 dédiés

au site « *mémoire des hommes* » et à la numérisation des archives. Elle recouvre d'une part le SHD, d'autre part les crédits liés à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'action culturelle et de la mise en valeur du patrimoine de défense.

## **1. La promotion du patrimoine culturel**

### ***a) La poursuite de la modernisation de la fonction archives***

La dotation couvrant la politique culturelle du ministère représente 1,4 million d'euros de crédits de fonctionnement et 0,16 million d'euros de dépenses d'interventions au profit du monde associatif favorisant le lien armée-Nation.

À ce titre, la DMPA poursuit les opérations conduisant à la modernisation de la fonction « *archives intermédiaires* » prévue au plan d'action 2007/2012. Ce plan comporte plusieurs axes, parmi lesquels la professionnalisation de la filière métier, la rationalisation des procédures suite à la publication de la loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, la mise en place d'un archivage électronique stratégique et sélectif.

La numérisation constitue également un axe important de la politique pilotée par la DMPA. Celle-ci vise tout d'abord à répondre aux besoins immédiats tels que la recherche généalogique des particuliers ou l'alimentation du site « *mémoire des hommes* ». Dans le cadre des événements commémoratifs de la fin de la Première Guerre mondiale, sera mise en ligne sur ce site la base des journaux de marches et opérations des unités engagées dans ce conflit.

Outre le rattachement progressif du BCAAM de Pau au service historique de la défense, la DMPA a aussi engagé un travail de modernisation des bibliothèques du ministère de la défense, dont les contours ont été fixés par le SGA. Il consiste dans la mise en place des outils normalisés de mesure et d'évaluation, le classement rétroactif de 137 000 volumes, le tri d'environ 130 000 volumes en attente de traitement et le premier volet du programme pluriannuel de conservation préventive et de restauration dans les bibliothèques du réseau.

La politique des archives s'inscrit enfin dans un contexte de judiciarisation croissante qui modifie quelque peu le fonctionnement des services. Cette nouveauté nécessite une mise à disposition immédiate d'« *archives vivantes* » ; elle requiert en outre une sensibilisation des différents acteurs à la prise en compte de ces changements, notamment pour favoriser le déroulement d'enquêtes (situation au Rwanda) ou faire valoir des droits à la personne.

### ***b) Les musées***

Ne sont retracés que les crédits alloués à trois musées, les armées gardant dans leurs budgets tous les musées de tradition. Outre le musée de l'armée, le

musée de la marine, le musée de l'air et de l'espace, établissements publics administratifs sous tutelle du ministère de la défense, le musée de l'artillerie de Draguignan, le musée des troupes de marine de Fréjus et le musée du service de santé des armées disposent aujourd'hui du label « musée de France ». Ces organismes étant engagés dans une même démarche et devant faire face à des problématiques communes de modernisation et de conservation, il aurait pu être pertinent de les placer sous une même tutelle : la DMPA, pourrait ainsi assurer une meilleure mutualisation des expériences et des moyens.

Les crédits alloués aux musées sont globalement stables en 2009, avec toutefois des différences notables, à la fois entre les musées et entre les crédits liés aux charges de service public (titre 3) et les dotations en fonds propres (titre 7).

Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions accordées aux musées entre 2008 et 2009 :

**SUBVENTIONS ATTRIBUÉES AUX MUSÉES NATIONAUX (TITRE 3 ET TITRE 7)**

(en millions d'euros)

	2008		2009		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Musée de l'armée</b>	<b>4,69</b>	<b>9,07</b>	<b>11,64</b>	<b>11,64</b>	<b>148,19 %</b>	<b>28,34 %</b>
dont subvention pour charges de service public	4,69	4,69	5,94	5,94	26,65 %	26,65 %
dont dotation en fonds propres	0,00	4,38	5,70	5,70		30,14 %
<b>Musée de l'air et de l'espace</b>	<b>7,41</b>	<b>7,41</b>	<b>4,16</b>	<b>4,16</b>	<b>- 43,86 %</b>	<b>- 43,86 %</b>
dont subvention pour charges de service public	4,21	4,21	4,16	4,16	- 1,19 %	- 1,19 %
dont dotation en fonds propres	3,20	3,20	0,00	0,00	- 100,00 %	- 100,00 %
<b>Musée de la marine</b>	<b>5,74</b>	<b>5,65</b>	<b>5,58</b>	<b>5,58</b>	<b>- 2,79 %</b>	<b>- 1,24 %</b>

Source : documents budgétaires.

Les subventions pour charges de service public se situent en retrait pour le musée de la marine et le musée de l'air et de l'espace, alors qu'elles augmentent pour le musée de l'armée. Ce dernier voit ainsi son soutien passer de 4,69 millions d'euros en 2008 à 5,94 millions d'euros dans le projet de loi de finances, soit une hausse de 27 % pour les CP. En effet, l'ouverture de nouvelles salles d'exposition génère des besoins nouveaux correspondant aux charges de RCS (0,2 million d'euros) et aux coûts de fonctionnement associé (1,15 million d'euros).

Le musée de l'armée bénéficie par ailleurs d'un important effort d'investissement prévu jusqu'en 2009 dans le cadre du plan global de modernisation architecturale, technique et muséographique appelé ATHENA (armes, techniques, histoire, emblèmes, Nation, armée) qui a pour ambition de transformer ce site d'objets en musée d'histoire des armées permanentes. En 2009, la dotation en fonds propres s'élève à 5,7 millions d'euros en AE et en CP : l'objectif est d'achever en 2009 la restructuration de l'aile Orient en créant un département moderne (de Louis XIV à Napoléon III), ainsi que des espaces thématiques consacrés à l'histoire de l'Hôtel national des Invalides et du musée de l'armée.

Au-delà de la réduction globale des subventions, la situation de chaque établissement est toujours aussi contrastée, ne serait-ce que parce que le musée des armées reçoit plus d'un million de visiteurs par an quand le musée de la marine n'en accueille que 280 000. L'activité du musée de l'air et de l'espace est quant à elle fortement liée au salon du Bourget et souffre donc de fluctuations annuelles fortes.

La stratégie pluriannuelle de développement 2009-2011 de ces opérations s'inscrit dans le cadre d'une réflexion concernant les actions susceptibles d'accroître de façon significative la fréquentation et les ressources propres. L'objectif est d'améliorer le taux d'autofinancement des trois établissements.

### **Le musée de la marine**

Le musée est dans une position particulière puisqu'il a pour thème la marine (marchande, de guerre, de tourisme, de plaisance...) mais que sa principale implantation, à Paris, est éloignée de tout port militaire. Il s'appuie toutefois sur un réseau national qui comprend quatre sites en province : Brest, Port-Louis, Toulon et Rochefort et une réserve située au fort de Romainville pour l'essentiel. La réserve devrait d'ailleurs être transférée à Versailles, même si les conditions de déménagement demandent encore à être précisées.

Le site parisien du palais de Chaillot est certes un atout, mais les surfaces disponibles sont fortement contraintes en termes d'agencement et restent insuffisantes pour accueillir l'ensemble des collections. Aujourd'hui, seulement 15 % d'entre elles sont présentées. Le site souffre par ailleurs d'une vétusté globale et de la concurrence immédiate d'autres lieux touristiques. Pour améliorer cette situation, le musée s'est engagé dans une politique ambitieuse de modernisation de l'offre culturelle avec deux axes majeurs.

— Tout d'abord, la valorisation des sites déconcentrés du musée. Le protocole culture-défense assure un financement de chacun des deux ministères pour la rénovation de monuments historiques appartenant au ministère de la défense.

— Ensuite, la rénovation du site de Chaillot à échéance 2011-2012. Le projet scientifique et culturel du musée, approuvé par le conseil d'administration le 28 juin 2008, fixe les grandes orientations de ces travaux, mais son mode de financement reste à préciser. Le musée ne dispose en effet que d'un budget annuel d'investissement de 1,5 million d'euros, ce qui est très insuffisant pour faire face à de pareilles charges. L'achèvement du programme ATHENA (rénovation et modernisation du musée de l'armée) devrait permettre de dégager des crédits au sein du budget de la DMPA.

## **2. Le service historique de la défense (SHD)**

### ***a) Une situation budgétaire tendue***

Au PLF 2009, le budget du SHD s'établit à 29,7 millions d'euros en CP. Le service dispose d'un budget de rémunérations et charges sociales et d'un budget de fonctionnement dont il a la gestion directe. L'entretien et les travaux relatifs aux infrastructures dont il est attributaire, relève du service d'infrastructure de la défense (SID).

Au titre de l'année 2009, le plafond d'emploi a été fixé à 471 ETP. L'augmentation sensible des dépenses de fonctionnement du service du fait de charges incompressibles (chauffage, électricité) risque de se traduire par une diminution des crédits finançant son cœur de métier et de peser dans l'exécution de la mission de l'organisme. S'agissant des sommes gérées par le SID, l'enveloppe reste insuffisante pour engager tous les travaux de réhabilitation nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Enfin, il convient de noter que les rémunérations conditionnent le maintien des personnels. Le SHD, qui emploie des conservateurs du patrimoine, n'est actuellement pas en mesure d'offrir des rémunérations suffisamment attractives.

### ***b) L'impact de la RGPP sur l'activité du SHD***

Le SHD n'est pas directement concerné par les mesures de rationalisation issues de la RGPP ministérielle. Toutefois, la refonte de la carte des implantations et la mutualisation qui en découle se traduiront par un versement conséquent d'archives supplémentaires. Actuellement, le SHD abrite environ 400 kilomètres linéaires d'archives. La dissolution des implantations militaires ou de services d'administration (DSPRS), le transfert des archives du BCAAM de Pau, le regroupement des services sur la base aérienne de Balard devraient se traduire par une hausse de 33 % du kilométrage linéaire.

Cette augmentation du volume d'archives générera également un surcroît d'activité : réception des documents, tri puis classement. Le SHD sensibilisera les armées et services pour l'effectivité du tri en amont. Ce préalable se révèle nécessaire pour réduire les opérations de réception. En effet, l'activité courante du service devra également être poursuivie dans des conditions satisfaisantes pour le public. Même s'il a été tenu compte de cette augmentation de la charge de travail, il sera nécessaire de prévoir un renforcement des effectifs pour traiter ces nouvelles archives et un rebasage de la partie du titre 3 du service consacrée à la restauration, à la conservation et à la communication des archives sans parler des conséquences en termes d'infrastructures et de volume de stockage offert.

### ***c) La valorisation des archives***

En tant que directeur, le général Gilles Robert ambitionne de dépasser le simple regroupement de services pour réaliser l'identité de la politique d'archives

autour d'un service valorisé ouvert au public. La campagne de numérisation s'inscrit dans cette optique. Elle est menée dans trois directions.

— Depuis 2005, chaque département a poursuivi les campagnes engagées par les anciens services historiques, concernant essentiellement des documents iconographiques. Les travaux ont été externalisés.

— Dans le cadre de son projet « *mémoire des hommes* », la DMPA a fait procéder à la numérisation de divers fichiers de morts pour la France conservés par le SHD et aujourd'hui accessibles au public sur Internet. Dans la même logique, elle achève aujourd'hui la campagne relative aux Journaux de marche et d'opération et autres documents opérationnels de la Guerre 1914-1918.

— Enfin, s'ajoutent les opérations effectuées en interne pour répondre aux demandes de reproduction de la part du public ou lors de la sortie de documents dans le cadre de prêts pour exposition. Ces actions sont en partie réalisées par le SHD qui dispose d'un matériel moderne. Toutefois, l'externalisation reste la meilleure des réponses pour réaliser des activités massives de numérisation.

Cette campagne, dont l'accès des documents en ligne constitue le prolongement, vise à se rapprocher des attentes du public. Le budget des trois prochaines années est consacré en priorité à la numérisation d'instruments de recherche afin d'offrir aux lecteurs la possibilité de préparer leur visite en salle de lecture. À terme, les documents très fréquemment utilisés pourront être consultables sur Internet avec une possibilité d'acquisition par paiement en ligne pour les reproductions.

#### ***d) La valorisation des sites d'accueil pose des difficultés***

Pour l'heure, l'accessibilité du public sur site demeure restreinte. La capacité d'accueil des usagers dans les salles de lecture est actuellement de 299 places, dont 152 pour le seul site de Vincennes. Toutefois, ce dernier, qui n'est pas classé comme établissement recevant du public (ERP), ne répond pas aux critères de sécurité idoines. C'est ce qui a conduit la direction du service à restreindre l'accès de lecture Terre : une prise de rendez-vous est nécessaire ce qui n'empêche pas d'accueillir dans la mesure du possible les lecteurs qui se présentent sans rendez-vous. La salle de lecture unique, dont l'ouverture est prévue fin 2008, sera classée ERP.

S'agissant de la communication des documents publics, le SHD s'est résolument engagé dans l'application de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives. Toutefois, la multiplication des critères a compliqué l'exploitation des demandes, ce qui occasionne des charges de travail supplémentaires (identification des parties de dossier communicables) qui peuvent allonger le délai de mise à disposition des archives. En outre, l'application de la loi rend délicate l'articulation entre le régime de communication qu'elle prévoit et celui des documents classifiés du ministère de la défense. Il n'existe pas de consensus au sein du ministère sur une éventuelle procédure de déclassification

automatique qui tiendrait compte du délai légal de communication. À cela s'ajoutent des données propres à la situation de la défense. Par exemple, les certificats « modèle 15 » des résistants, qui couvrent des informations rapportées dont l'origine provient des médecins, sont-ils couverts par le secret médical ?

De même, la vétusté des bâtiments tend à empêcher une réelle mise en valeur du site. Le directeur du SHD a notamment insisté sur le renforcement du partenariat avec le ministère de la culture dans le cadre de la convention pour la mise en œuvre de la gestion des espaces et parties communes. Il a également souligné la nécessité de structurer la gestion de ces espaces avec le concours de financements publics et privés. Ces participations pallieraient le manque de ressources budgétaires du ministère et permettraient en outre d'accueillir en toute sécurité le public lors de manifestations d'ampleur : l'accès aux douves est ainsi interdit en raison des risques de chute de pierres des murs de contrescarpe.

## **IV. — LA COMMUNICATION PARTICIPE DU LIEN ARMÉE-NATION**

Les crédits de l'ancienne action 4 du programme 167 ont été transférés sur l'action 9 « Communication » du programme 212. La dotation 2009 se stabilise au niveau de 2008 à 42,4 millions d'euros de CP et représente 2,6 % des crédits de l'ensemble du programme. L'action ne retrace toutefois que les opérations de communication réalisées soit par la DICoD, soit par l'ECPAD, écartant du champ du programme toutes celles qui sont menées par les autres entités du ministère.

### **A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION COMMUNICATION**

#### **1. Une année 2008 caractérisée par des événements majeurs**

L'année 2008 a constitué une année exceptionnelle d'un triple point de vue.

La DICoD a pleinement conduit en lien avec les services de la Présidence de la République la communication relative aux chantiers entraînés par le Livre blanc et la RGPP.

Dans le cadre de présidence française de l'Union européenne (PFUE), deux directions ont été suivies. Par le biais de publications internes (numéro spécial de la revue « *armées d'aujourd'hui* ») et externes, la DICoD a tout d'abord engagé un important travail de sensibilisation des correspondants de presse nationaux et étrangers aux mécanismes institutionnels de défense européenne : des voyages à Bruxelles ont ainsi été organisés. Par ailleurs, la DICoD a engagé des actions de coopérations avec les pays de l'Union. Elle participe au montage d'événements au premier rang desquels figurent la rencontre des ministres de la défense de l'Union programmée à Deauville en octobre 2008, une initiative visant à consolider un club des communicants défense au niveau européen, et l'ouverture des stages d'aguerrissement « *Mont-Louis* » aux journalistes des pays européens ne disposant pas de structures semblables.

Enfin, cette année a été marquée par la communication relative aux événements du 3<sup>e</sup> régiment de parachutistes d'infanterie de marine de Carcassonne et de l'embuscade d'Uzbeen.

#### **2. La poursuite des efforts de modernisation en 2009**

Trois chantiers ont été identifiés par la délégation.

En tant que chef de projet, le directeur de la DICoD est amené à piloter la réforme de la fonction communication, par nature transversale. La réduction des effectifs de la fonction communication (148 personnes) engendrera, à terme, une économie annuelle sur la masse salariale (pensions comprises mais hors

revalorisations qui pourraient l'affecter) de la fonction communication de l'ordre de 6 millions d'euros. L'objectif est de conduire la réduction en effectifs et en crédits de façon linéaire (1,5 million d'euros par an, 37 postes). Pour la DICoD, 20 postes seront supprimés sur cette période dont 11 postes en 2009. La mise en place des bases de défense sera aussi l'occasion d'alléger le dispositif territorial de communication, le soutien étant mutualisé. En outre, un renforcement des moyens sera recherché dans les bases situées à proximité des capitales régionales privilégiées par les médias locaux. Ces modifications seront évaluées au regard des BDD expérimentales qui seront prochainement mises sur pied.

L'embuscade d'Uzbeen tend aussi à souligner la nécessité d'améliorer la communication relative aux opérations extérieures (OPEX) :

— La capacité de communication sur les OPEX doit être précisée. Jusqu'à présent, le pilotage était assuré par l'État-major des armées (EMA), la communication se faisant ponctuellement. Le passage à une communication englobante pilotée par la DICoD portant sur le sens de l'engagement de nos forces apparaît désormais nécessaire.

— La capacité de communication au sein des OPEX doit aussi être renforcée. Le savoir-faire journalistique est un acquis. Il doit être aujourd'hui secondé par une réacquisition des compétences militaires. Les professionnels de la communication projetés sur des théâtres extérieurs doivent être en mesure de conseiller les chefs sur zone (connaissance des enjeux géostratégiques, du terrain et des populations) et d'accueillir les éventuels journalistes dans un environnement dangereux. Enfin, l'allègement du format des équipes de communication projetées doit aussi être réalisé parallèlement à celui du matériel afin de limiter les risques d'exposition au feu.

Un troisième chantier est constitué par l'opportunité offerte par le regroupement des services sur le site de Balard. Le directeur de la DICoD ambitionne ainsi de constituer un plateau unique pour atteindre l'objectif d'intégration totale de la fonction communication. Actuellement, les services souffrent non seulement d'une séparation organique mais aussi d'un éclatement physique sur plusieurs sites.

### **3. Le renforcement du lien armée-Nation**

La construction du site Internet, envisagé il y a 7 ans, ne permet pas d'assurer une traçabilité des consultations. En outre, la logique organisationnelle qu'il sous-tend exclut toute exploitation par le biais d'une entrée thématique. Ainsi, pour obtenir des informations sur les OPEX, l'internaute est supposé maîtriser l'organisation du ministère et être familiarisé avec les acronymes. À l'avenir, la DICOd souhaiterait développer des entrées par domaine. Une enveloppe est prévue au PLF 2009, comprise entre 0,5 million d'euros et 1 million d'euros, pour la refonte du site Internet et le développement d'une « web TV ».

Au-delà de la lisibilité de son action de communication à partir de son site, la DICOd a engagé une réflexion portant sur la transmission d'informations auprès des jeunes. La construction de liens avec des sites Internet majoritairement visités par les jeunes générations permettrait d'améliorer la délivrance du message et pourrait constituer un point d'accroche. Investir dans ces nouvelles possibilités requiert cependant de s'interroger sur leur faisabilité : quel message faut-il délivrer ? La construction de liens vers des sites externes ne présente-t-elle pas de risque de perte de contrôle de l'information ? Quelles sont les implications juridiques pour le ministère de la défense ?

Enfin, le renforcement du lien armée-Nation commande de repenser la diffusion des supports d'information aux correspondants défense. Ces outils ne leur permettent pas la délivrance d'un message précis sur les divers engagements possibles pour le ministère de la défense, les spécialités requises, les besoins émis par les armées et services. Une substitution progressive par le biais d'une lettre électronique est envisagée. Celle-ci pourrait notamment constituer l'amorce d'une certaine interactivité avec l'instauration de « foires aux questions ».

## **B. L'ÉTABLISSEMENT DE COMMUNICATION ET DE PRODUCTION AUDIOVISUELLE DE LA DÉFENSE – ECPAD**

Établissement public administratif placé sous la tutelle de la DICOd, l'ECPAD exerce trois métiers complémentaires : agence d'images au profit du ministère de la défense, centre d'archives audiovisuelles et agence de production.

### **1. Le plan de charge de l'ECPAD en 2008**

En 2008, trois axes ont caractérisé l'activité de l'ECPAD.

Tout d'abord, l'établissement assure le suivi des missions des armées en opérations. Dotés de 5 équipes projetables constituées d'un officier-image, d'un cameraman et d'un photographe, l'ECPAD accompagne le déploiement des forces armées en opération extérieure (Tchad, Afghanistan) en liaison étroite avec la cellule communication de l'état-major des armées. Convenablement entraînées et équipées sur le budget propre de l'établissement, ces équipes assurent la diffusion d'images aux chaînes de télévision : les prises de vues et photographies sont

disponibles gratuitement pendant une durée de 30 jours. La diffusion de ces images est en forte croissance, et leur taux de reprise également. Parallèlement à ce souci de rendre compte de l'actualité, l'établissement fait face à une demande croissante de diffusion par Internet, difficilement contrôlable, mais que le prochain contrat d'objectifs et de moyens devrait pouvoir encadrer.

Le suivi événementiel a également représenté un plan de charge important dans le cadre de la modernisation des commémorations. La projection de films sur écran géant, comme lors de la cérémonie du 11 novembre, a mis en lumière deux enjeux. D'une part, les investissements entrepris dans le cadre du plan de numérisation des fonds acquièrent une réelle visibilité lors de la réalisation des courts-métrages retransmis au cours des commémorations : c'est pourquoi le prochain contrat d'objectifs et de moyens prévoit la poursuite du plan de sauvegarde et de numérisation à raison de 900 000 euros par an pendant toute sa durée d'exécution. L'ECPAD a désormais acquis une réelle expertise en termes de travaux de numérisation en interne ou avec des partenaires spécialisés. D'autre part, le recours de plus en plus fréquent aux écrans géants lors de prestations événementielles et, plus généralement, le recours à des sous-traitants, constitue une charge qui modifie l'équilibre du budget de l'établissement.

La politique éditoriale constitue le troisième axe de développement. Dans le cadre du 90<sup>e</sup> anniversaire de la fin de la Première Guerre mondiale, l'ECPAD va publier un almanach 1914-1918 à partir de ses propres fonds photographiques.

## **2. Le positionnement au sein du ministère peut être amélioré**

Centre de production audiovisuel de la défense, l'ECPAD est notamment amené à intervenir au profit des forces. Dans ce cadre, les services rendus ne sont pas facturés au prix du marché mais à des montants très inférieurs. Or, la méconnaissance, par les armées, de la réalité du marché entretient le mythe d'un coût prohibitif. Cette perception est particulièrement infondée, l'établissement prenant également à sa charge des investissements de production lourds.

En outre, le décret n° 2001-347 du 18 avril 2001 portant statut de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense dispose que l'organisme est « *dépositaire exclusif de tous documents et productions audiovisuelles sur tous supports réalisés par des moyens techniques relevant du ministre de la défense et en assurer l'exploitation dans le respect des droits reconnus par le code de propriété intellectuelle à leurs titulaires* ». Or, ce dispositif est méconnu. Il a été longtemps négligé par les organismes d'information et de communication de la défense qui étaient réticents au versement de leurs archives par crainte de devoir payer un droit d'accès au fonds par la suite. Une politique de conventionnement a été initiée pour dissiper ce malentendu et permettre une mobilisation intégrale des fonds d'archives, puis leur exploitation, au plus grand bénéfice du ministère, des professionnels et du public.

Enfin, l'expertise technique de l'ECPAD n'est pas exploitée au mieux par les organismes du ministère de la défense et certaines associations d'anciens combattants. Cette situation a pu les conduire à recourir à des productions onéreuses, ce qui aurait pu être évité en tirant bénéfice de l'expérience reconnue de l'établissement.

### **3. Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011**

Le projet s'articule autour de trois axes stratégiques. Le premier axe de développement concerne le renforcement des deux missions fondamentales de l'établissement, comme centre de production audiovisuelle et dépositaire de fonds d'images. Le deuxième axe vise notamment à développer l'offre à destination de publics identifiés par le biais des réseaux éducatifs, scientifiques et culturels. Les rapprochements effectués avec l'éducation nationale et l'association des professeurs d'histoire-géographie en sont l'illustration. Le troisième axe stratégique traite de la contribution que l'établissement doit apporter au lien armée-Nation. Ceci passe par un accès élargi aux fonds de l'établissement grâce aux nouvelles technologies et par le renforcement du rôle de l'ECPAD comme interlocuteur de référence pour la fonction de communication au sein de la défense.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. — AUDITION DE M. JEAN-MARIE BOCKEL, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE LA DÉFENSE, CHARGÉ DE LA DÉFENSE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Jean-Marie Bockel**, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé de la défense et des anciens combattants, sur le **projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127)** au cours de sa réunion du mardi 30 septembre 2008.

**M. le président Guy Teissier.** Mes chers collègues, je suis très heureux d'accueillir Jean-Marie Bockel, que je remercie d'avoir bien voulu participer à l'université d'été de la Défense, qui s'est tenue à Saint-Malo le mois dernier. Bien que la commission de la défense ne soit pas directement chargée des Anciens combattants, nous allons, au cours de cette première rencontre, évoquer leur situation et notamment les perspectives d'évolution de leurs pensions en 2009. Le budget des Anciens combattants est aujourd'hui confié à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, mais j'espère que la nouvelle répartition des compétences nous l'attribuera dès l'an prochain, conformément aux souhaits des Anciens combattants.

Nous allons également évoquer les crédits affectés aux questions de mémoire et au programme « Liens entre la Nation et son armée » qui intéressent vivement notre rapporteur pour avis Patrick Beaudouin.

Enfin je tiens à votre disposition le compte rendu de la mission que j'ai effectuée en Afghanistan avec trois membres de notre commission et de la commission des affaires étrangères. Nous aurons l'occasion d'en débattre avec M. Pierre Lellouche et M. François Lamy que j'ai chargés d'une mission sur ce sujet et qui se trouvent actuellement en Afghanistan.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État chargé de la défense et des anciens combattants.** J'ai été très heureux de participer à l'université d'été de la défense de Saint-Malo, que je considère comme un rendez-vous incontournable.

Pourquoi le budget des Anciens combattants n'incombe-t-il pas à la commission de la défense ? Si, dans des pays de traditions différentes, les vétérans relèvent du secteur social, en France le lien entre les Anciens combattants et la défense nationale est évident. Je ne verrai que des avantages à ce que leur budget soit confié à votre commission : le rapprochement des deux budgets permettrait de gagner en lisibilité et en simplicité.

J'en viens au budget des Anciens combattants. Le programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » du projet de loi de finances pour 2009 s'élèvent à 3,42 milliards d'euros, en diminution de 105,5 millions

d'euros, soit 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Cette baisse relative, due aux évolutions démographiques, recèle en réalité de réelles progressions de la dotation par pensionné et des principaux postes d'intervention et de fonctionnement.

Ce projet de budget permet tout d'abord de préserver le droit à reconnaissance et à réparation dû au monde combattant, mais aussi d'augmenter de façon substantielle les subventions de fonctionnement de l'Office national des Anciens combattants (ONAC) et de l'Institut national des Invalides (INI); ainsi que les crédits affectés aux travaux d'entretien des sépultures de guerre et à la rénovation des hauts lieux de mémoire, ce qui est particulièrement opportun cette année marquée par le quatre-vingt-dixième anniversaire de la fin de la grande guerre. Malgré sa réorganisation, le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » voit ses crédits préservés. Le budget reconduit enfin la masse budgétaire affectée à la réserve militaire, soit 92 millions d'euros, dont 76 millions pour les rémunérations et charges sociales.

Dans le contexte économique et financier que nous connaissons, ce budget préserve l'essentiel et permet d'aborder dans de bonnes conditions la délicate phase de restructuration de la direction du service national et de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale qui, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, va disparaître au profit des directions départementales de l'ONAC, ce qui ne manquera pas d'entraîner quelques suppressions de postes. Je reviendrai plus en détail sur ce sujet qui me tient particulièrement à cœur.

Dans ses grandes lignes, le programme 169 reconduit et consolide les prestations dues aux Anciens combattants. Ainsi, les crédits nécessaires à la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des pensions de réversion sont reconduits automatiquement. La dotation intègre par ailleurs les crédits nécessaires à l'attribution de pensions aux veuves dont les droits ont été décrystallisés en 2007, au titre des entrées de 2008 et de 2009. Avec une hypothèse de 3 500 entrées dans le dispositif, le coût total de la mesure est évalué à 24 millions d'euros.

S'agissant de la retraite du combattant, pour la troisième année consécutive, les sorties excéderont les entrées, ce qui permet de diminuer la dotation de 11 millions d'euros tout en prenant en compte 10 000 entrées dont la plupart bénéficieront d'un rappel sur deux ou trois ans. Enfin, 30 millions d'euros financeront en année pleine la revalorisation de 37 à 39 du nombre de points d'indice de la retraite du combattant au 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Une provision de 20 millions d'euros est inscrite au titre du rapport constant, ce qui représente 15 millions pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) et 5 millions pour la retraite du combattant; afin de financer les revalorisations du point d'indice de pension qui interviendront en 2008 et 2009, conformément aux évolutions des rémunérations publiques.

Avec un crédit de 15,525 millions d'euros, les rentes mutualistes augmentent de 6,86 %, ce qui permettra de prendre en compte de nouveaux bénéficiaires issus de la quatrième génération du feu et de rebaser des crédits de la loi de finances initiale pour 2008, qui s'avèrent insuffisants à hauteur de 4,7 millions d'euros.

Dans la perspective de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les établissements publics que sont l'ONAC et l'INI sont confortés dans leurs missions. La subvention d'action sociale de l'ONAC atteint 19,1 millions d'euros, dont une enveloppe de 5 millions pour la mise en œuvre du dispositif d'allocation différentielle pour les conjoints survivants qui, comme vous le savez, est une question très sensible à laquelle les associations sont très attentives. Quant à la subvention de fonctionnement de l'ONAC, elle s'élève à 40,07 millions d'euros. Cette dotation, en hausse de 3,6 %, soit de 1,42 million d'euros, permettra à l'office de développer ses capacités informatiques et d'assurer la mise à niveau de son contrôle de gestion, la RGPP en faisant progressivement l'opérateur unique de proximité du monde combattant.

Outre la subvention de fonctionnement de 8,85 millions d'euros, l'INI bénéficie d'une subvention d'investissement de 2 millions pour poursuivre les travaux de mise en sécurité de ses installations. Avec un budget de 10,85 millions en 2009, l'institution confirme ainsi sa vocation d'accueil des plus grands invalides et ses capacités d'expertise en matière de handicap.

L'entretien des lieux de mémoire reçoit une dotation supplémentaire de 244 000 euros afin de renouveler les matériels et équipements, d'améliorer l'entretien général et de poursuivre les opérations engagées en 2008 sur les tombes de la guerre de 1914-1918. Les crédits de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives qui relèvent désormais du programme 212 de la mission « Défense » contribuent également à ces actions.

Le programme 169 comporte toutefois certaines diminutions inéluctables du fait de la baisse tendancielle du nombre des bénéficiaires. Ainsi, les crédits affectés aux PMI diminuent de 94 millions d'euros pour 325 000 personnes, soit 20 000 bénéficiaires en moins ; ceux de la retraite du combattant baissent de 11 millions d'euros pour 1,39 million de bénéficiaires, soit une baisse de 45 000 personnes ; enfin, avec 5 000 bénéficiaires en moins, soit 77 000 personnes, les soins gratuits seront amputés de 7 millions d'euros.

L'enveloppe du programme 169 permet toutefois d'augmenter de 2,46 % la dotation par pensionné. Le tendanciel budgétaire triennal 2009-2011, en dépit de diminutions liées à la baisse du nombre des prestataires, reste donc acceptable.

J'en viens aux crédits du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » qui assurent le financement de la journée d'appel de préparation (JAPD) à la défense et des moyens affectés à la politique de mémoire.

Les crédits affectés à la JAPD, en progression de 0,46 %, s'élèvent à 157 millions d'euros, finançant les besoins de fonctionnement de la direction du

service national (DSN) et des organismes qui lui sont rattachés. C'est en 2009 que va débiter la réorganisation de la DSN visant à optimiser les structures de soutien et les structures déconcentrées en supprimant un échelon intermédiaire et en recentrant l'action de l'ensemble de la chaîne sur la mission JAPD, ce qui permettra une économie de 200 emplois. Ces restructurations permettront d'accueillir dans de bonnes conditions chaque année 780 000 jeunes Français.

Les crédits affectés à la politique de mémoire progressent de 800 000 euros. Bien qu'ils soient affectés par une réorganisation budgétaire visant à regrouper les actions de communication et de promotion du patrimoine culturel dans le programme 212 « Soutien de la politique de défense », nous allons continuer à mener des actions très concrètes, notamment en faveur du Musée de l'armée.

Mise à part cette évolution de périmètre, les crédits de la politique de mémoire affichent une baisse apparente de 2,2 millions d'euros, qui s'explique par la sortie du budget 2009 des 3 millions d'euros provisionnés au titre de la création de la fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie, de Tunisie et du Maroc ainsi que par l'augmentation de 800 000 euros des crédits dédiés aux travaux d'entretien des sépultures de guerre.

**M. le président Guy Teissier.** Il est vrai, monsieur le secrétaire d'État, que la RGPP devrait avoir d'importantes conséquences territoriales avec un reformatage des effectifs de nos armées et en particulier de l'armée de terre. Dans ce cadre, il me semble d'autant plus nécessaire de renforcer la réserve qui permet de compenser, au moins partiellement, certaines suppressions de postes. Or, mon attention est trop souvent attirée sur les difficultés que rencontrent des fonctionnaires, notamment des policiers, qui se voient refuser l'autorisation de partir en périodes de réserve. Je trouve cela aberrant s'agissant de fonctionnaires de l'État et je pense qu'il serait bon de rappeler aux employeurs leur obligation de libérer les réservistes, qu'il s'agisse d'officiers, de sous-officiers ou d'hommes du rang.

Par ailleurs, il est regrettable que nous manquions de crédits pour permettre aux réservistes de remplir leurs missions, car ils sont très appréciés, que ce soit en Côte d'Ivoire, en Afghanistan ou au Tchad. Je ne citerai que l'exemple des réservistes du service de santé des armées qui, en remplaçant sur le terrain les personnels d'active, facilitent les relèves et assurent la continuité du service.

Vous dites vouloir porter de vingt à vingt-cinq jours la durée annuelle moyenne d'engagement par réserviste d'ici à 2011, mais je n'en vois pas la transcription financière dans le projet de budget. Cela me semble pourtant essentiel à l'heure où nous réduisons le format de nos armées et où il importe de renforcer les relations entre notre pays et son armée. J'en veux pour preuve la ferveur témoignée à nos soldats après les récents événements survenus en Afghanistan.

**M. le secrétaire d'État.** Je suis personnellement très engagé en faveur de la réserve, qui a pris une importance nouvelle avec la professionnalisation des armées. Je rappelle que notre pays compte actuellement 60 000 réservistes, gendarmerie comprise, et qu'il faudrait en ajouter 20 000, voire 30 000 pour atteindre nos objectifs. Une évolution culturelle forte s'est faite : les états-majors ont désormais compris que sans l'apport des réservistes, les forces opérationnelles ne fonctionneraient pas. Aujourd'hui, l'attrait du volontariat est très fort, et la professionnalisation des armées n'a pas retiré à nos concitoyens la volonté de s'engager. Je note que, précédemment, les officiers représentaient 40 % du total des réservistes ; la tendance s'est aujourd'hui inversée, les effectifs étant désormais équilibrés sur le plan des responsabilités et des compétences. Je reconnais volontiers que les réservistes ont encore du mal à se libérer pour remplir leurs missions. Parmi les 3 à 4 % de réservistes déployés en opérations extérieures, certains ont même décidé de démissionner pour pouvoir partir en opérations

La réserve constitue certes un enjeu financier, mais il nous appartient également d'en faire un enjeu de communication et d'organisation. Très bien perçue aujourd'hui sur un plan culturel, la réserve ne doit plus être la variable d'ajustement du budget. Je souhaite donc qu'à partir de 2010, une partie des économies réalisées grâce à la RGPP soient affectée à la réserve, et je me battraï pour faire passer ce message, d'autant que c'est un domaine où l'on peut faire beaucoup avec peu de crédits. Pour cela, je souhaite renforcer l'identification des lignes budgétaires pour mieux les protéger et ainsi arriver à augmenter le nombre de jours effectués par les réservistes.

La gouvernance de la réserve peut être améliorée. Le conseil supérieur de la réserve ne peut seul répondre à ce besoin même si son personnel et son secrétariat font preuve de beaucoup de qualités et de motivation. Il serait intéressant de créer en une sorte d'inspection générale de la réserve, avec à sa tête une personnalité ayant une véritable autorité, qui serait un référent permanent et qui pourrait peut-être se voir épaulée par un réserviste.

J'en viens au gel des crédits. Sur ce point, les torts sont partagés. Dans le système actuel, si l'état-major des armées gèle les crédits le 1<sup>er</sup> septembre, c'est pour éviter une surcompensation qui ferait exploser le budget. Cette logique montre bien l'inanité du système actuel. Un certain nombre de responsables, devant la baisse du nombre des réservistes, se sont émus de cette situation et nous avons obtenu que chaque situation soit examinée.

Plus globalement, j'ai demandé avant l'été à l'état-major des armées de me faire des propositions réalistes et cohérentes pour assurer la montée en puissance des réserves. Il me remettra son rapport à la fin de l'année et je ne manquerai de vous le présenter.

**M. Patrick Beaudouin.** Après les événements survenus en Afghanistan le 18 août, le dispositif d'indemnisation en faveur des conjoints des soldats décédés a-t-il été initié ?

Si le monde combattant se réjouit de la progression des pensions pour les veuves, la revalorisation de la retraite du combattant n'évolue pas dans le projet de budget pour 2009. La programmation budgétaire triennale tiendra-t-elle compte des marges de manœuvre dégagées par la diminution du nombre de pensionnés pour financer cette promesse du Président de la République ?

Par ailleurs, la diminution des niches fiscales fait l'objet de nombreux débats au Parlement comme au Gouvernement. Le dispositif des retraites mutualistes du combattant est-il concerné par cette mesure ?

J'en viens au lien entre la Nation et son armée. Pour ce qui concerne les réserves, l'objectif initial de 68 500 contrats a été ramené à 63 250 en 2008, soit 8 % de moins : pourquoi une telle baisse ? Le Livre blanc évoque la nécessité « *de constituer, à côté des réserves opérationnelles, correspondant aux filières de métiers, un dispositif interministériel de renfort opérationnel pour la gestion des crises* ». Quel plan d'action allez-vous mettre en œuvre pour remplir cet objectif ? Selon le Livre blanc, la réserve citoyenne « *pâtit d'un manque de visibilité et de clarté des objectifs qui lui sont assignés* ». Comment comptez-vous y remédier ? En quoi « *la perméabilité entre réserves citoyennes et opérationnelles* » que vous évoquez dans votre document budgétaire peut-elle y concourir ?

Quel regard portez-vous sur la mise en œuvre du Livre blanc et la mise en place de la révision générale des politiques publiques ? Les conséquences pratiques de la diminution des implantations militaires ne vont-elles pas peser sur l'organisation et le financement des JAPD, qui concernent 780 000 jeunes ? Je pense par exemple à la fermeture du 18<sup>e</sup> régiment de transmissions de Caen qui accueille actuellement les JAPD.

J'évoquerai maintenant la lisibilité de la politique publique. Le transfert des crédits relatifs à la Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICO), au Service historique de la défense et aux musées vers le programme 212 me semble motivé par une logique gestionnaire qui rend moins lisible la politique en faveur du lien armée-Nation alors que nous avons au contraire recommandé d'en renforcer l'identification. Quelle est votre position sur ces modifications substantielles ? Plus globalement, quel est l'avenir de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ?

En quoi la répartition des crédits de la mémoire entre les programmes 167, 169 et 212 assure-t-elle la cohérence de votre action ?

Enfin, dans le cadre de la montée en puissance de l'ONAC, le contrat d'objectifs et de moyens est-il en cours de rédaction ? Si oui, quand pourra-t-il être signé ?

**M. Christophe Guilloteau.** Le Président de la République avait souhaité porter l'indice de référence de la retraite du combattant à 48 points d'indice d'ici à 2012. Cette hausse a été commencée l'année dernière et il aurait été pertinent de poursuivre l'augmentation cette année, ce qui aurait été très apprécié des Anciens combattants.

**M. le président Guy Teissier.** Je ne peux que rejoindre cette analyse, d'autant plus que la stagnation ne permet même pas de préserver leur pouvoir d'achat.

**M. le secrétaire d'État.** Les engagements qui ont été pris sont très clairs. Mon prédécesseur a fait évoluer les choses à un rythme régulier. Il serait possible de faire un effort très douloureux en 2009 en mobilisant toutes les sources de financement possibles, en espérant trouver des recettes plus stables l'année prochaine. Ce raisonnement est clairement incompatible avec la nouvelle programmation budgétaire à trois ans. Je suis bien évidemment favorable au fond à cette mesure, et je défends ardemment le monde combattant, mais une avancée sur ce thème me semble difficile. Comme je l'ai déjà indiqué au ministre du budget, cette mesure est éminemment symbolique et il serait regrettable, même dans un contexte budgétaire rigoureux, de ne pas l'adopter. Je ne pense pas que les seuls effets de la démographie suffiront à satisfaire le monde combattant. Je compte sur vous pour faire en sorte qu'il le soit !

**M. le président Guy Teissier.** Les parlementaires sont prêts à dialoguer, certains pour tenir les engagements du Président de la République, d'autres pour satisfaire les attentes des Anciens combattants. Si nous prenons du retard cette année, c'est ensuite une augmentation de 2,5 % par an qui sera nécessaire pour tenir les engagements du Président de la République !

**M. le secrétaire d'État.** Avec un point d'indice représentant 20 millions d'euros en année pleine et un contexte plus rude aujourd'hui que l'an dernier, il me semble difficile de procéder à une hausse annuelle de 2 points, même en tenant compte de la diminution du nombre de bénéficiaires. Je vais toutefois poursuivre le dialogue, en toute loyauté, avec mes collègues du Gouvernement.

J'en viens au dispositif mis en œuvre pour les militaires décédés en Afghanistan. Outre le droit à une sépulture perpétuelle, leurs familles percevront un capital décès ainsi qu'une allocation complémentaire et elles bénéficieront de différentes mesures en faveur des conjoints et des enfants. Sachez que tout ce qu'il est possible de faire a été fait.

La question des niches fiscales relève des attributions de mon collègue Éric Woerth, mais je peux toutefois vous dire que rien n'a été décidé concernant la rente mutualiste. Personne, au Gouvernement, ne souhaite maltraiter le monde combattant.

J'en viens à la réserve et au dispositif de gestion des crises. Selon le Livre blanc, la réserve pourrait exprimer son potentiel au sein d'une cellule interministérielle de renforts opérationnels. L'état-major doit me faire deux propositions sur la manière dont il pourrait être associé à la gestion des crises. Le secrétariat général de la défense nationale doit également engager une réflexion sur ce point.

Le Livre blanc nous invite par ailleurs à réfléchir à la perméabilité entre la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne, qui apporte beaucoup sur le terrain

et contribue au lien armée-Nation. C'est pourquoi je vais prochainement mandater le Conseil supérieur de la réserve sur l'évolution des missions de la réserve qui devrait par ailleurs faire l'objet d'un débat lors de l'assemblée générale du 15 octobre prochain.

Sur un plan budgétaire, en passant de 68 500 à 63 250 volontaires et en portant à 23 le nombre de jours de réserve, nous maintenons un niveau d'activité satisfaisant dans l'attente de l'affectation des économies générées par la RGPP.

Quant à l'impact de la réorganisation territoriale du ministère sur la JAPD, dont tout le monde reconnaît le rôle positif, il nous faudra développer de nouvelles solutions, avec peut-être des partenariats. Dans cet objectif, il importe que nous puissions compter sur une prise de conscience générale de l'importance de cette journée.

S'agissant de la mémoire, ma philosophie est la suivante : alors que nous sommes en train de passer du souvenir à l'Histoire, la mémoire partagée est un élément de cohésion nationale et concerne tous nos concitoyens, quelle que soit leur origine. Au niveau européen, la mémoire est fondée sur le fait que des personnes ont perdu la vie pour défendre des valeurs communes. C'est une question délicate, j'en conviens, mais il faut la poser pour que s'impose à tous la nécessité de moderniser notre outil de défense. C'est une question extrêmement importante, sur laquelle nous ne pouvons nous permettre de baisser la garde.

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens qui sera soumis au conseil d'administration de l'ONAC en janvier 2009 devrait confirmer l'office dans ses missions de mémoire, de solidarité et de reconnaissance du monde combattant et des victimes de guerre et l'engager à poursuivre dans la voie de la professionnalisation.

**M. François-Michel Gonnot.** Le jeu de rôle auquel nous nous livrons à propos de la retraite du combattant ne me satisfait pas. Depuis plusieurs années, le Gouvernement se présente devant le Parlement en arguant d'un budget contraint pour ne pas procéder à la hausse prévue. Sous la pression des Anciens combattants, il finit par accepter de donner ce que pourtant il avait promis, mais au prix d'une véritable guerre d'usure dont personne ne sort gagnant.

Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes responsable de la politique concernant les harkis, ne serait-ce qu'en tant qu'ordonnateur des crédits. Que pouvez-vous nous dire sur ces crédits, qui sont parmi les plus opaques de notre République ?

La région Picardie compte plusieurs centaines de réservistes, mais les régiments basés dans cette région sont appelés à déménager : dans deux ans, il n'y aura plus aucune unité de l'armée de terre. À quelles unités les réservistes seront-ils rattachés ? Comment pourront-ils effectuer des missions sans unité et sans infrastructures ?

S'agissant de l'Afghanistan et de l'embuscade dont ont été victimes les soldats français, un certain nombre de militaires souhaitent que l'on décerne la médaille militaire à ces soldats morts au combat qui ont d'ores et déjà reçu la Légion d'honneur des mains du Président de la République.

**M. Jean-Claude Beaulieu.** Je voudrais revenir sur le service de santé des armées. Participant chaque année à des opérations extérieures, je peux témoigner des difficultés du service de santé, tant en OPEX que sur le territoire national. Certains militaires ont par exemple passé huit mois au Tchad. Outre les problèmes familiaux, cette absence affecte leur milieu professionnel car souvent, faute de personnels, ces médecins spécialistes et ces infirmiers ne sont pas remplacés en métropole, désorganisant gravement le fonctionnement des hôpitaux militaires.

Ne pourrions-nous pas intégrer ces spécialistes dans les équipes de réserve, ce qui leur permettrait à la fois de partir en OPEX et d'assurer la continuité du service public ? Ce serait une véritable évolution culturelle. Le système actuel n'est pas satisfaisant et le service de santé des armées manque de perspectives. Un engagement dans la réserve pourrait intéresser de jeunes agrégés. Il faut développer l'information dans les facultés de médecine et les écoles d'infirmières, les étudiants ne souscrivant pas de contrats, faute de connaître cette possibilité. J'ajoute que dans la mesure où ils soignent la population, les membres du service de santé des armées sont très perçus à l'étranger et n'ont aucun problème de sécurité.

En revanche, j'ai été frappé de constater que la population afghane reçoit très peu de soins de la part du service de santé de l'armée. Pourtant, lorsqu'une armée veut s'intégrer, elle dispose de deux atouts : l'éducation et la santé.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Votre budget, monsieur le secrétaire d'État, diminue de 105 millions d'euros, soit 3 % de moins que l'année précédente. Malgré la baisse du nombre des Anciens combattants, je ne pense pas qu'il pourra satisfaire leurs revendications légitimes. Un budget constant aurait été indispensable, et soyez assuré que nous vous ferons part de nos remarques dans l'hémicycle !

**M. le président Guy Teissier.** Monsieur Beaulieu, lors de mon dernier déplacement en Afghanistan j'ai vu des médecins français prodiguer des soins à de nombreux Afghans, y compris à un taliban, respectant en cela la tradition de l'armée française de soigner tous les blessés. À l'hôpital français, la foule était nombreuse, chaque matin, pour recevoir des soins. Si les services de santé des armées n'interviennent pas systématiquement, c'est pour éviter de déstabiliser les médecins afghans, au demeurant très compétents, et pour éviter que la population ne vienne se faire soigner gratuitement par les Français, au détriment des médecins locaux. Le service de santé se limite donc à des interventions d'urgence, de chirurgie et de traumatologie.

**M. Jean-Claude Beaulieu.** Je ne mets pas en cause la compétence des médecins afghans, dont certains travaillent en collaboration avec nos hôpitaux.

Nous avons reçu des ophtalmologistes à Lyon, et le directeur de l'hôpital militaire afghan est d'ailleurs un agrégé formé au Val-de-Grâce !

**M. le secrétaire d'État.** M. Gonnot, vous dites regretter le jeu de rôle : j'ai moi-même souhaité que les choses se passent différemment. Si Bercy a surestimé les marges de manœuvre dues aux effets de la démographie, c'est sans doute par pure décence. Il n'en va pas autrement lorsqu'on décide d'augmenter significativement l'allocation différentielle pour le conjoint survivant.

**M. Jacques Desallangre.** C'est que 50 % des crédits étaient consommés !

**M. le secrétaire d'État.** Certes, mais il est normal que l'État ait des marges de manœuvre et tout aussi normal qu'il les surestime. Vous dites que nous avons toujours les mêmes débats, mais je vous rappelle que nous avons porté l'indice de 33 à 39 points, ce qui représente 120 millions supplémentaires chaque année, soit 18,75 %, et ce depuis 2006 !

S'agissant des harkis, ou plus précisément des enfants de harkis, la responsabilité incombe à la mission interministérielle aux rapatriés. Cette question a une dimension psychologique et morale. Le Président de la République a promis aux harkis aide et reconnaissance. Sur un plan purement matériel, on peut citer la loi de 2008, le plan emploi-harkis annoncé par le Président de la République, le passeport pour l'emploi ainsi que l'amendement que j'ai défendu étant le bénéfice des emplois réservés aux enfants de harkis. Toutes ces mesures sont intéressantes, mais elles ont, à mes yeux, un défaut : pour des personnes que l'Histoire a maltraitées, l'aide, pour ne pas parler d'assistance, attachée à leur statut peut être ressentie comme une malédiction. D'ailleurs, les enfants de harkis ne s'y réfèrent plus systématiquement. C'est pourquoi j'évoque la dimension morale de cette situation, tout en maintenant les dispositifs nécessaires. Telle est ma réponse politique à votre question.

Pour les réservistes, il est vrai qu'il est préférable d'être à proximité d'un régiment, mais les réservistes sont facilement mobiles. En Allemagne, les réservistes sont par exemple fréquemment amenés à se déplacer de plusieurs centaines de kilomètres. Les réserves françaises ne permettent pas encore d'organiser facilement cette mobilité, il nous appartient donc de faire un effort en termes de moyens et d'organisation.

Vous avez évoqué la médaille militaire. J'étais présent lors du retour en France des dépouilles des soldats tués en Afghanistan qui ont reçu, à titre posthume et en présence du Premier ministre, la croix de la valeur militaire. Si vous considérez que ce n'est pas suffisant, je suis prêt à y réfléchir.

À propos des médecins qui vivent l'expérience extraordinaire de la réserve, vous avez raison, monsieur Beaulieu : il faut susciter des vocations. Nous trouverons les moyens nécessaires, compte tenu du rôle des médecins dans le maillage territorial.

Monsieur Candelier, sans ouvrir toutes les boîtes de Pandore, ce qui coûterait plusieurs milliards d'euros, nous essaierons dans ce budget de vous satisfaire. Convenez-en, il n'est pas choquant de prendre en compte la diminution de la démographie pour conserver des marges de manœuvres suffisantes. Ce budget ne réglera pas tous les problèmes dont souffre la retraite du combattant, mais nous essaierons de trouver un bon compromis. Nous n'avons pas évoqué la question des orphelins, mais je rendrai bientôt publics certains éléments du rapport établi à la demande de M. Marleix.

**M. le président Guy Teissier.** J'ai été très choqué, lors de la journée nationale des harkis, de constater l'absence de clairon. De ce fait, nous n'avons pu entendre la sonnerie aux morts. Une telle indigence montre à quel point nos communes manquent de moyens. Pourquoi ne pas faire appel aux réservistes, qui seraient ravis de participer à ces cérémonies ? Au Canada, les fanfares sont composées de réservistes, et les garde-côtes de la marine nationale sont tous des réservistes ! Il serait d'autant plus intéressant de faire appel aux réservistes que nous voulons renforcer le lien armée-Nation.



## II. — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Patrick Beaudouin**, les crédits pour 2009 de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » : « Liens entre la Nation et son armée » au cours de sa réunion du 22 octobre 2008.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Christophe Guilloteau.** J'aurais aimé être associé à l'amendement présenté par le président Guy Teissier et le rapporteur même si le montant de 20 millions d'euros m'apparaît insuffisant. J'avais l'intention de m'abstenir au moment du vote en séance sur les crédits du programme « Liens entre la Nation et son armée », en raison des faibles efforts consentis en faveur des anciens combattants, mais j'aviserai maintenant en fonction de la réaction du Gouvernement à cet amendement qui doit être voté.

**M. Patrick Beaudouin.** Je précise que l'amendement proposé à la commission constitue un rappel de l'engagement électoral de l'actuel Président de la République visant à porter la retraite du combattant à 48 points d'indice d'ici à la fin de la législature. La commission des finances a adopté un amendement similaire lors de sa réunion du 16 octobre et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sera prochainement saisie de la même question. Il existe par ailleurs un consensus entre tous les groupes politiques sur ce point.

**M. Christophe Guilloteau.** Je déplore l'absence de plan d'augmentation de la retraite du combattant à 48 points d'indice. Il existe à mon avis une contradiction entre le soutien de nos forces armées en Afghanistan et la non reconnaissance des sacrifices endurés par nos anciens combattants.

**M. Yves Fromion.** Dans un contexte de restriction budgétaire, il faut souligner qu'un effort important est tout de même consenti en faveur du budget de la défense, qui inclut notamment les actions liées au maintien du lien armée-Nation. Plus généralement, je m'interroge sur la multiplication de cérémonies de commémoration auxquelles les jeunes générations ne semblent plus attachées.

**M. Patrick Beaudouin.** Sur ce dernier point, le secrétaire d'État à la défense chargé des anciens combattants a créé une commission, présidée par M. André Kaspi, dont la mission est de réfléchir à l'avenir et à la modernisation des commémorations et célébrations publiques. Elle rendra ses conclusions à la fin de l'année 2008.

**M. Jean-Claude Viollet.** La fixation du calcul de la retraite du combattant à 48 points d'indice constitue également un engagement repris par le gouvernement lors du débat budgétaire portant sur le projet de loi de finances pour 2008. Je souhaiterais à cet égard que l'on mette en perspective les crédits non

consommés au titre de la dette viagère ces cinq dernières années afin de relativiser le coût budgétaire de la hausse envisagée. En revanche, il me paraît fondamental que l'augmentation de deux points d'indice prenne effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Je présente donc un sous-amendement dans ce sens.

**M. Patrick Beaudouin.** Une application au 1<sup>er</sup> janvier 2009 porterait l'amendement à un montant de 40 millions d'euros et ne faciliterait pas la mission de la direction du service national dont je souhaite garantir l'activité. Au contraire, l'augmentation prévue au 1<sup>er</sup> juillet 2009, évaluée à 20 millions d'euros, constitue une proposition raisonnable compte tenu des marges de manœuvre budgétaires qui ont été portées à ma connaissance.

Suivant l'avis défavorable émis par **M. Patrick Beaudouin**, le sous-amendement présenté par **M. Jean-Claude Viollet** a été rejeté.

La commission a adopté l'amendement présenté par le **Président Guy Tessier et le rapporteur** visant à une augmentation portant l'indice de référence de la retraite du combattant de 39 à 41 points à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009.

\*

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a ensuite donné un avis favorable au programme « Liens entre la Nation et son armée » et émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

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

— M. le général Claude Pernel, directeur du service national, accompagné par M. le colonel Franck Mélin, sous-directeur de la réglementation et de la gestion du service national, et M. le commissaire-colonel Éric Leducq, sous-directeur des affaires financières et du soutien, le mercredi 24 septembre ;

— M. Laurent Teisseire, délégué à l'information et à la communication de la défense, le mercredi 24 septembre ;

— M. le général Gilles Robert, chef du service historique de la défense, le jeudi 25 septembre ;

— M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, accompagné par M. le colonel Pierre Razat, adjoint au directeur du service national, Mme Marie-Hélène Joly, conservatrice générale du patrimoine, adjointe au directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives et Mme Catherine Vendat, sous-directrice du pilotage des programmes budgétaires relevant du secrétaire général, le lundi 6 octobre ;

— M. Thierry Berlizot, ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts, directeur général de l'établissement public d'insertion de la défense, accompagné par le M. le général Jacques Paris de Bollardièrre, directeur général adjoint, le lundi 6 octobre ;

— Mme Isabelle Gougenheim, directrice de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, le mardi 7 octobre ;

— M. le contrôleur général des armées Éric Lucas, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, accompagné de Mme Marie-Hélène Joly, conservatrice générale du patrimoine, adjointe au directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, le mardi 14 octobre ;

— M. Rémy Enfrun, directeur général de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre, le mercredi 22 octobre.