



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 11

DÉFENSE

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. LOUIS GISCARD d'ESTAING

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES	11
I.– UN BUDGET PLUS QUE JAMAIS CONDITIONNÉ PAR D'HYPOTHÉTIQUES RENTRÉES EXCEPTIONNELLES.....	11
A.– LE BUDGET POUR 2011 APPARENCE STABILISÉ.....	11
1.– Un palier élevé semble atteint depuis deux ans	11
2.– Deux dépenses imprévues : l'Otan et la base d'Abou Dabi.....	12
3.– Des dépenses fiscales en diminution	14
B.– UN BUDGET SOUMIS À DES RECETTES EXCEPTIONNELLES	14
1.– Une augmentation de la valeur des ondes hertziennes ?	14
2.– Les cessions d'usufruit des satellites de télécommunications	15
3.– Les cessions d'actifs immobiliers ont pris du retard	16
4.– Les mesures palliatives	17
C.– UN ÉCART GRANDISSANT AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION.....	18
1.– Il peut manquer entre 1,3 et 3,6 milliards d'euros sur trois ans	18
2.– Une nouvelle révision des programmes sera inévitable en 2012.....	18
D.– LA DÉFENSE RATIONALISE ET FREINE SA DÉPENSE	19
1.– Les mesures d'économies de la fonction <i>Support</i>	19
2.– La rationalisation du commissariat des armées	20
II.– LA RÉFORME DES ARMÉES	22
A.– UN CHANTIER DE TRÈS GRANDE AMPLEUR.....	22
1.– Une nécessaire rationalisation des moyens	22
2.– Le bilan de la réforme à la mi-2010	22
3.– L'évolution du concept et du nombre des bases de défense.....	23
III.– LES RESSOURCES HUMAINES.....	24
A.– UNE FORTE DIMINUTION DES EFFECTIFS.....	24

1.– Le plan de déflation 2008-2015	24
2.– L'exemple des forces terrestres	25
3.– L'accession aux grades les plus élevés va devenir difficile	26
4.– La promotion interne des militaires du rang sera favorisée	27
5.– Le coût des restructurations a été sous-évalué	27
6.– La revalorisation de la condition militaire sera poursuivie	28
7.– L'évolution des crédits de rémunérations et charges sociales (titre 2)	29
B.– LES ARMÉES CONTINUENT À RECRUTER MASSIVEMENT	30
1.– La hausse du chômage favorise le recrutement	31
2.– Le renouvellement des contrats varie en fonction des armées	32
C.– LES CIVILS DE LA DÉFENSE	34
1.– Après l'emballement de 2010, le rythme des suppressions se stabilise	34
2.– Les mesures de revalorisation prévues d'ici 2013	34
D.– LA RÉSERVE RESTE UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT	35
1.– Réserve opérationnelle et réserve budgétaire de précaution	35
2.– Des effectifs inférieurs aux objectifs	36
3.– Les objectifs pour les années à venir restent ambitieux	38
E.– LE COÛT DES PENSIONS	38
1.– Une charge qui continue, pour l'instant, à augmenter	38
2.– Les effets de la réforme des retraites sur les militaires	40
IV.– L'ACTIVITÉ DES FORCES	41
A.– L'ARMÉE DE TERRE	41
1.– Les objectifs de la programmation paraissent hors de portée	41
2.– La situation de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT)	42
B.– LA MARINE	43
1.– Les objectifs ne seront pas atteints en 2010	43
2.– Une stabilisation espérée pour la période 2011-2013	44
3.– Les soucis du groupe aéronaval	44
C.– L'ARMÉE DE L'AIR	45
1.– Une activité qui reste en deçà des objectifs	45
2.– L'incidence des opérations extérieures sur l'activité aérienne	46
3.– Quelques comparaisons internationales	47

V.– LE TRANSPORT AUX PROFIT DES AUTORITÉS PUBLIQUES	48
A.– UNE CHARGE PRINCIPALEMENT ASSUMÉE PAR L'ARMÉE DE L'AIR	48
1.– Le rôle essentiel de l'ETEC.....	48
2.– Le budget de l'ETEC	49
B.– UN PRINCIPE RÉCENT : LA FACTURATION AUX AUTORITÉS	49
1.– Une instruction ministérielle	50
2.– Une note récente	51
3.– Un tarif étudié	51
4.– Quelques cas particuliers.....	52
C.– LE CONTRÔLE DE L'ETEC N'A PAS RÉVÉLÉ D'ANOMALIE MAJEURE	53
1.– Une utilisation raisonnée des moyens de l'escadron	53
2.– La problématique des transports aériens et des choix de priorités	53
D.– UN DISPOSITIF PERFECTIBLE.....	54
1.– La meilleure adéquation des moyens aux missions doit toujours être recherchée	54
2.– Tous les ministères doivent contribuer à rembourser la Défense	54
3.– Quelle légitimité a le Trésor à percevoir 30 % des remboursements ?	55
VI.– LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS	56
A.– UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DE MOYENS EN 2012 ET 2013	56
B.– L'ARMÉE DE TERRE	57
1.– La réduction du format améliore mécaniquement la disponibilité	57
2.– Les résultats variables du Tigre.....	58
B.– LA MARINE NATIONALE	59
1.– Le mode de calcul de la disponibilité est modifié	59
2.– Des résultats inégaux.....	60
C.– L'ARMÉE DE L'AIR.....	62
1.– De réels progrès pour le Rafale et le Mirage 2000	62
2.– Des avions de transport vieillissants	63
3.– La situation de certains hélicoptères reste préoccupante	63
VI.– LES FORCES SERVANT À L'EXTÉRIEUR DE NOS FRONTIÈRES	64
A.– LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES	64
1.– Des effectifs qui s'adaptent et diminuent.....	64
2.– Le surcoût lié au stationnement hors métropole	65

3.– La réorganisation de notre dispositif prépositionné	66
B.– DEUX BASES COMPLÉMENTAIRES AUX ÉMIRATS ET À DJIBOUTI.....	67
1.– Abou Dabi : l'armée française au cœur d'une zone sensible	67
a) Une implantation souhaitée et financée par les autorités locales	67
b) Des effectifs et des moyens en augmentation.....	68
c) Un relais utile pour les Opex.....	68
d) Des possibilités d'entraînement appréciables	69
e) Un budget raisonnable.....	69
2.– Djibouti, présence militaire française dans la Corne de l'Afrique	70
a) Une présence en accord avec le Gouvernement djiboutien	70
b) Une implantation dont l'utilité n'est plus à démontrer	71
c) Un coût élevé en raison du haut niveau de rémunérations	71
d) De sensibles économies devront être réalisées	72
e) Le cas de l'hôpital Bouffard	73
C.– LES FORCES SERVANT EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	74
1.– Des effectifs et des coûts reflétant l'évolution des théâtres.....	74
2.– Les spécificités du théâtre afghan	75
3.– La budgétisation du coût des Opex : un long chemin	76
4.– Le processus de remise en condition des soldats	77
DEUXIÈME PARTIE : LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE	79
I.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2011	79
A.– UN BUDGET EN FORTE HAUSSE	79
1.– Une évolution perturbée par les restructurations et l'immobilier	79
2.– Une forte hausse des crédits d'investissement	80
B.– L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE MASQUE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS.....	80
II.– LA COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	81
A.– LA DICOD DOIT CONTINUER À ÉVOLUER	81
B.– LES ADAPTATIONS EN COURS.....	82
III.– LA FONCTION IMMOBILIÈRE AU CŒUR DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME.....	83
A.– LES CESSIONS RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA RÉFORME	83
1.– Le rôle de la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives.....	83
2.– Les cessions d'emprises en province	84
3.– Des cessions d'emprises parisiennes très importantes attendues.....	84

B.– LE REGROUPEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE À BALARD	85
1.– Rationaliser l'organisation géographique du ministère	85
2.– Le projet s'inscrit dans la logique de la réforme des armées.....	86
3.– Un partenariat public-privé d'une durée de trente ans	87
4.– Le projet devrait générer de substantielles économies.....	88
C.– LES AUTRES PRINCIPALES OPÉRATIONS D'INFRASTRUCTURE.....	89
1.– L'hôpital Sainte-Anne à Toulon	89
2.– L'infrastructure opérationnelle du VBCI.....	89
3.– L'infrastructure opérationnelle de l'avion de transport A 400 M	90
4.– L'infrastructure opérationnelle des hélicoptères de nouvelle génération	90
5.– L'accueil et le soutien des SNA Barracuda.....	91
D.– LES MUSÉES PLACÉS SOUS LA TUTELLE DE LA DÉFENSE.....	91
1.– Le musée de l'armée aux Invalides	92
2.– Le musée national de la marine au Trocadéro.....	93
3.– Le musée de l'air et de l'espace au Bourget.....	94
IV.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET L'ACTION SOCIALE	94
A.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION.....	94
1.– Un secteur en mutation	94
2.– Une réforme encouragée par la Mission d'évaluation et de contrôle.....	95
B.– L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES.....	96
1.– Une aide justifiée par la spécificité du métier militaire	96
2.– Le projet de budget pour 2011	96
3.– Des effectifs quasiment stables.....	97
EXAMEN EN COMMISSION.....	99
ARTICLE RATTACHÉ.....	103
<i>Article 69 : Évolution du régime de responsabilité pécuniaire applicable aux militaires</i>	<i>103</i>
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	107
ANNEXE 2 : LISTE DES BASES DE DÉFENSE	108

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, toutes les réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial qui se réjouit par ailleurs que le ministère de la Défense permette à nouveau, comme cela était le cas avant 2009, la publication des données relatives à la présence des forces hors de nos frontières ainsi qu'au coût de cette présence.

SYNTHÈSE

Le programme *Préparation et emploi des forces* est le plus important des quatre programmes de la mission *Défense*, puisqu'il recouvre tous ses aspects humains : le recrutement, les rémunérations et les charges sociales, mais aussi l'entraînement, la projection, la disponibilité des forces, ainsi que les opérations extérieures. Après la hausse substantielle enregistrée en 2009, les crédits de ce programme connaîtront, en 2011 comme en 2010, une phase de stabilisation : les autorisations d'engagement, d'un montant de 22,6 milliards d'euros, enregistreront une baisse de 1,1 %. Les crédits de paiement, d'un montant de 21,5 milliards d'euros, sont en hausse de 1,8 %.

Le plan de modernisation de la Défense, présenté par le Premier ministre et inscrit dans la loi de programmation 2009-2014, doit réduire en six ans de 54 000 les effectifs civils et militaires de la mission *Défense*. En 2011, près de 8 000 nouveaux postes seront supprimés. Malgré cela, la masse salariale, à structure constante, devrait continuer d'augmenter jusqu'en 2012, en raison principalement du grand nombre d'agents demandant à bénéficier du droit à pension et des charges induites par ces pensions.

Or, des dépenses substantielles qui n'étaient pas inscrites en loi de programmation doivent être financées : il s'agit d'une part de la réintégration de la France au sein du commandement intégré de l'Otan qui va se traduire par un coût de 60 millions d'euros en 2011 et de 100 millions d'euros par an par la suite ; il s'agit d'autre part de financer le fonctionnement de l'implantation française aux Émirats arabes unis qui devrait avoisiner 75 millions d'euros en année pleine. Des économies devront donc encore être recherchées, telles que la réduction du format de la base de Djibouti, de manière à compenser le coût engendré par celle d'Abou Dabi.

*

Mais ce budget, pour être réalisé, repose sur des recettes exceptionnelles très élevées : 2,3 milliards d'euros sur la période 2011-2013, dont 850 millions d'euros en 2011. Déjà annoncées en 2009 et 2010 à un niveau équivalent, ces recettes qui reposent sur la cession de fréquences hertziennes à des opérateurs de téléphonie mobile, sur la cession d'usufruit de satellites militaires et sur des aliénations de biens immobiliers, ne se sont pas concrétisées jusqu'à présent. **Le Rapporteur spécial souligne le fait que les crédits de report ayant été quasiment épuisés, ces recettes devront impérativement être réalisées afin que le contrat opérationnel puisse être préservé.**

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES

La mission *Défense* se compose de quatre programmes. Deux d'entre eux, les programmes n° 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et n° 146 *Équipement des forces*, sont traités par Jean-Michel Fourgous dans l'annexe 10 du rapport général n° 2857 de M. Gilles Carrez. Le présent document s'intéressera aux programmes n° 178 *Préparation et emploi des forces* et n° 212 *Soutien de la politique de la défense* qui représentent à eux deux 65 % des crédits de paiement de la mission *Défense* pour 2011.

I.— UN BUDGET PLUS QUE JAMAIS CONDITIONNÉ PAR D'HYPOTHÉTIQUES RENTRÉES EXCEPTIONNELLES

Après des exercices budgétaires 2009 et 2010 prometteurs mais qui laissent un goût d'inachevé, l'année 2011 sera marquée par des autorisations d'engagement qui devraient enregistrer une légère baisse tandis que les crédits de paiements connaîtront une faible hausse. Ces prévisions sont toutefois conditionnées à des recettes exceptionnelles attendues depuis 2009.

A.— LE BUDGET POUR 2011 APPARENCE STABILISÉ

1.— Un palier élevé semble atteint depuis deux ans

En 2011, les autorisations d'engagement du programme 178 *Préparation et emploi des forces* s'élèveront à 22 593 millions d'euros, en réduction de 250 millions d'euros (– 1,1 %). Les crédits de paiement, d'un montant de 21 539 millions d'euros, enregistreront pour leur part une hausse de 380 millions d'euros (+ 1,8 %). Ces évolutions font suite à une hausse importante enregistrée en 2009 (respectivement + 6,3 % et + 2,4 %) et à une stabilisation en 2010, et s'inscrivent dans le cadre de la réduction du format des armées.

Le programme 178 est celui qui rassemble l'essentiel des personnels de la Défense, notamment parmi les militaires. Ainsi, 96,4 % des militaires de l'armée de terre sont affectés à ce programme, de même que 96,1 % des militaires de l'armée de l'air, 97,6 % des marins ou 100 % des militaires du service de santé. L'aboutissement de la logique de la LOLF a conduit à ce que les militaires soient regroupés dans leur quasi-totalité dans le cœur de leur métier : la préparation et l'emploi des forces. D'autres programmes de la mission intègrent davantage de civils, tels les ingénieurs de la DGA dans le programme *Équipement des forces*, par exemple.

Les crédits demandés au titre des rémunérations d'activités pour l'année 2011, intègrent une diminution de 7 805 emplois. Le plafond d'emploi du programme s'élèvera l'an prochain à 265 239 ETPT.

**LES CRÉDITS DE PAIEMENT 2011
DU PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES**

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total pour 2010	Fonds de concours attendus en 2010
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissements	Dépenses d'intervention		
01	Planification des moyens et conduite des opérations	1 120 620	134 062	124 385	153 220	1 532 287	840
02	Préparation des forces terrestres	6 926 520	1 290 512	155 674	5 728	8 378 434	15 547
03	Préparation des forces navales	2 490 817	1 705 270	29 659		4 225 746	12 255
04	Préparation des forces aériennes	2 874 722	1 643 001	79 677		4 597 400	25 324
05	Logistique interarmées	1 766 900	761 181	28 136	292	2 556 509	496 465
06	Surcoûts liés aux opérations extérieures	310 000	270 000		50 000	630 000	20 000
07	Surcoûts liés aux opérations intérieures	360				360	
Totaux		15 489 940	5 804 026	417 531	209 240	21 920 738	570 431

Les réductions de postes se décomposent de la manière suivante :

– 7 241 emplois correspondent aux suppressions d'emplois prévues pour l'exercice 2011, conformément au plan de réforme des armées ;

– 537 emplois sont liés à des transferts à destination ou en provenance d'autres programmes de la mission *Défense* ou de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* (470 entrées et 1 007 sorties) ;

– 25 emplois liés à des transferts au profit de programmes n'appartenant pas à la mission *Défense*.

Malgré ces réductions sévères, le programme 178 recrutera en 2011 21 592 militaires dont 1 414 officiers, 4 926 sous-officiers, 13 152 militaires du rang et 2 100 volontaires. Il recrutera également 2 320 fonctionnaires civils dont 243 de catégorie A, 754 de catégorie B, 1002 de catégorie C et 321 ouvriers de l'État. Ces chiffres sont à rapprocher des 31 617 agents qui quitteront le ministère de manière définitive, dont près d'un tiers seront des départs en retraite : 30,2 % pour les militaires, 57,5 % pour les civils, soit 32,5 % pour l'ensemble du ministère.

2.– Deux dépenses imprévues : l'Otan et la base d'Abou Dabi

Le retour de notre pays au sein du commandement intégré de l'Otan nécessite de pourvoir par plusieurs centaines d'officiers et de sous-officiers aux postes chargés de représenter la France au sein des instances de l'organisation.

Avant même sa pleine réintégration, la France était déjà présente dans les structures de l'Otan avec un effectif de 161 militaires soutenus par 81 agents. La

décision du chef de l'État d'une pleine réintégration de notre pays dans les structures de l'alliance, validée par un vote de notre Assemblée, devrait porter notre présence à environ 1 200 personnes dans les différents états-majors et organismes de l'Otan, dont 1 100 dans la seule structure de commandement. Ces personnels seront soutenus par un effectif de 130 personnes. La montée en puissance des effectifs s'étalera jusqu'à l'été 2012.

Le détail des différents surcoûts financiers est le suivant :

- la pleine participation à l'ensemble des budgets (fonctionnement et investissement) est évaluée en année pleine à 30 millions d'euros par an ;

- le financement de la masse salariale correspondant à l'augmentation du nombre d'agents servant à l'étranger dans les structures de l'Otan et les soutiens associés (25 sites occupés d'ici 2012 par 1 200 militaires avec un flux annuel de plus de 400 personnes et familles potentielles). En année pleine, ce surcoût est évalué à 69 millions d'euros ;

- le financement des nécessaires mesures d'accompagnement destinées à garantir l'attractivité des affectations en révisant le dispositif indemnitaire et en assurant un environnement humain de qualité (scolarité des enfants, couverture santé, logement etc.). Le coût de ces mesures reste à préciser.

Selon l'État-major des armées, l'ensemble de ces surcoûts est estimé sur la période 2010-2015 à environ 650 millions d'euros, soit 108 millions d'euros par an en moyenne.

Au total, en 2010, le coût de la réintégration par la France du commandement intégré de l'Otan s'élèvera à 60 millions d'euros. En année pleine, ce montant dépassera largement les 100 millions d'euros annuels. Sans mésestimer les avantages induits pour notre pays qu'a constitué l'opportunité du retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan, le Rapporteur spécial ne peut que regretter que le coût budgétaire de cette réintégration n'ait pu être prévu en loi de programmation militaire.

La seconde dépense non inscrite en loi de programmation militaire concerne l'implantation française aux Émirats arabes unis, présentée en détail dans la partie du présent rapport consacrée aux forces françaises servant à l'extérieur de nos frontières. Si la construction matérielle de la base a été entièrement financée par la partie émirienne, le fonctionnement de l'implantation est à la charge du ministère de la Défense. Ce coût, encore réduit en 2009 (23 millions d'euros), devrait s'élever à 75 millions d'euros en moyenne dans la durée.

L'objectif de l'État-major des armées consiste à financer le fonctionnement de cette nouvelle implantation en réduisant le format, l'activité, et donc le coût de fonctionnement de la base de Djibouti. Mais toute modification au régime des forces françaises de Djibouti suppose de longues négociations avec les autorités locales, ce qui retarde les décisions. Le

Rapporteur spécial souscrit pleinement aux objectifs de l'État-major des armées, mais constate que la base d'Abou Dabi a commencé à fonctionner alors que celle de Djibouti n'a pas encore réduit son activité, ce qui occasionne une contrainte financière supplémentaire, également non prévue en loi de programmation militaire.

3.— Des dépenses fiscales en diminution

Les dépenses fiscales liées au budget de la Défense (moins valeurs fiscales liées à des exonérations) sont en diminution constante depuis plusieurs années. Évaluées à 50 millions d'euros en 2008, puis à 30 millions d'euros en 2009, elles ont été réduites à 20 millions d'euros en 2010, niveau qui devrait rester stable l'an prochain. La raison principale de cette baisse est à rechercher dans l'assujettissement progressif des armées à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), qui a produit pleinement ses effets en 2010. En 2008, cette exonération coûtait 30 millions d'euros au budget du pays.

L'exonération fiscale des indemnités accordées aux réservistes s'élèverait à 20 millions d'euros par an (ce qui demande à être validé par une étude précise) tandis que le crédit d'impôt consenti aux employeurs privés qui favorisent l'activité des réservistes est considéré comme négligeable.

B.— UN BUDGET SOUMIS À DES RECETTES EXCEPTIONNELLES

La trajectoire financière telle que décrite par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoyait un complément de ressources exceptionnelles issues de la cession d'actifs immobiliers et de l'aliénation d'ondes hertziennes. Un récent rapport ⁽¹⁾ de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a mis en évidence la surévaluation de ces recettes. Or, de nouveaux montants, encore plus élevés, sont prévus, de manière identique, sur la période 2011-2013.

1.— Une augmentation de la valeur des ondes hertziennes ?

Le programme 762 *Optimisation de l'usage du spectre hertzien* créé en 2009 vise à dynamiser la gestion du patrimoine immatériel de l'État dans le domaine des télécommunications. La libération des fréquences par les armées permet une extension de services existants, audiovisuels ou de télécommunications mobiles ou fixes à haut débit et le développement de services innovants. Ainsi, le Gouvernement entend aliéner des fréquences qui avaient, à l'origine, été réservées au programme de télécommunications de la gendarmerie Rubis ainsi qu'à l'équipement du fantassin Félin.

(1) Rapport d'information n° 2623 de M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau : « les recettes exceptionnelles de la Défense : une anticipation approximative à l'épreuve de la réalité » (juin 2010).

Les recettes ainsi générées seront retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) créé à cet effet par la loi de finances pour 2009. Elles seront censées financer des opérations auparavant prises en compte sur le programme *Équipement des forces* et liées aux services de télécommunications ou visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, ainsi que celles liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de surveillance ou de renseignement.

Compte tenu du retard pris pour la réalisation des cessions, la perception des premières ressources sur le CAS qui était prévue d'abord en 2009, puis en 2010, ne devrait pas arriver avant 2011. Le Gouvernement, qui tablait dans un premier temps sur 600 millions d'euros de recettes semble, au vu des premiers échanges avec les opérateurs concernés, disposer d'informations selon lesquelles la somme désormais attendue par l'aliénation des fréquences hertziennes serait largement supérieure aux estimations d'origine. Les expériences menées dans des pays voisins du nôtre semblent corroborer cette information.

Le Rapporteur spécial, par prudence et pour préserver les intérêts de l'État dans ses négociations avec les opérateurs privés, n'avancera pas de chiffre. Mais instruit par l'expérience des annonces prématurées et surestimées des deux précédents exercices, il entend exercer une vigilance toute particulière sur ce sujet dans les mois à venir.

2.– Les cessions d'usufruit des satellites de télécommunications

Le ministère de la Défense s'apprête à innover en cédant l'usufruit de tout ou partie du système de communications par satellites Syracuse III qui comprend les satellites purement nationaux Syracuse 3A et 3B déjà en orbite, ainsi que la partie française du satellite franco-italien Sicral 2 qui reste à construire et à lancer. Le ministère louera ensuite les capacités qui lui seront nécessaires, soit environ 90 % des ressources du système. La cession du seul usufruit permet à l'État de rester propriétaire de droit des satellites même si, de fait, un partenaire privé sera chargé de les gérer.

Cette opération pourra comprendre, de manière optionnelle, l'externalisation de tout ou partie de l'opération des satellites et des réseaux au sol connexes. Cette activité représente actuellement 30 emplois de militaires au sein de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI). En échange, l'opérateur retenu obtiendra un contrat de fourniture de capacités de télécommunications sécurisées sur la durée de vie restante des satellites. Les capacités non utilisées par les militaires – qui sont actuellement perdues – pourraient alors être proposées à d'autres clients, afin de mutualiser les coûts fixes et donc de diminuer les prix.

La cession de l'usufruit des satellites à un opérateur privé était attendue pour l'année 2010. 400 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances pour

2010 à ce titre. Or, en octobre 2010, l'appel d'offres n'a toujours pas été lancé, hypothéquant toute entrée financière au cours de l'actuel exercice.

En supposant que l'opération aboutisse en 2011, ce dont la DGA n'est pas certaine compte tenu des réticences de Bercy, les armées devront désormais payer à l'opérateur leurs communications, ce qu'elles ne font actuellement pas, étant propriétaires des satellites. Le coût de cette location de capacités, pas plus que les prévisions de recettes, n'est aisé à calculer. Ce coût de location devra être défalqué des 400 millions attendus pour juger de l'intérêt de l'affaire et il conditionne évidemment l'aboutissement ou l'abandon de l'opération.

Les responsables de la DGA entendus par la Mission d'évaluation et de contrôle ont déclaré que la Défense ne devait pas s'attendre à « réaliser des marges considérables ». Si l'opération est décidée, son résultat final ne sera probablement pas mirobolant. En revanche, elle peut permettre au ministère d'engranger plusieurs centaines de millions d'euros de trésorerie, ce qui est toujours utile lorsqu'il s'agit de faire face à d'importantes dépenses immédiates.

Au titre des aliénations d'ondes hertziennes et de la cession d'usufruit des satellites de télécommunications, 2 milliards d'euros sont inscrits sur la période 2011-2013, dont 850 millions pour la seule année 2011.

3.— Les cessions d'actifs immobiliers ont pris du retard

L'une des conditions de réussite de la réforme des armées reposait sur la cession rapide des actifs fonciers et la mobilisation des capacités de financement issues des cessions. Si les ventes de biens immobiliers de province se déroulent nominalement au rythme de quelques dizaines de millions d'euros par an, il n'en est malheureusement pas de même des actifs parisiens qui sont ceux ayant le plus de valeur.

La loi de finances pour 2010 prévoyait un montant de recettes de 700 millions d'euros provenant de ventes d'emprises régionales et d'emprises parisiennes. Les prévisions d'encaissement, ramenées à 247 millions d'euros en juin 2010, sont désormais évaluées entre 90 et 110 millions d'euros d'ici à fin 2010.

La vente du pavillon du Montparnasse (Paris 6^{ème}) à la ville de Paris, qui a exercé son droit de priorité, a été effectuée fin juillet 2010. Un appel d'offres est en cours sur une partie de l'immeuble La Tour-Maubourg (Paris 7^{ème}) qui pourrait être aliéné fin 2010. Une partie de la caserne Lourcine est en cours de cession au profit du CROUS de Paris et de l'université Paris I, mais la cession sera probablement enregistrée au début de l'année 2011.

Par ailleurs, d'ici à 2014, le ministère de la Défense souhaite céder dans Paris et en Île-de-France : l'îlot Saint-Germain, hors l'hôtel de Brienne, (Paris 7^{ème}), l'hôtel de l'artillerie - place Saint-Thomas d'Aquin (Paris 7^{ème}), l'hôtel du

génie (Paris 7^{ème}), l'abbaye de Penthemont (Paris 7^{ème}), l'hôtel de Penthemont (Paris 7^{ème}), la caserne de la Pépinière (Paris 8^{ème}), la caserne Reuilly (Paris 12^{ème}), l'établissement officier d'administration principal Gley (Paris 18^{ème}), les anciens ateliers de construction de Puteaux ainsi que la caserne Sully à Saint-Cloud.

Des négociations avaient été entamées pour céder la plupart de ces biens à un consortium regroupant la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim (Société de valorisation foncière et immobilière). Prévue initialement pour fin 2009, la conclusion de l'opération dite « *Vauban* » était attendue pour 2010. Or, la valeur proposée pour cette opération par le consortium a été inférieure aux valeurs déterminées par France Domaine. Il a donc décidé de ne pas donner suite à la proposition du consortium. **Les biens considérés seront vendus séparément, en fonction de la date de leur libération, ce qui évitera au ministère de la Défense d'avoir à régler des loyers dans l'attente du regroupement des services à Balard. Cela signifie aussi que les recettes exceptionnelles tirées de la vente de ces biens ne seront pas perçues avant 2014.**

Pour l'année 2011, ce sont 150 millions d'euros de recettes exceptionnelles immobilières qui sont attendues, grâce principalement à des aliénations de biens en province et, plus marginalement, en région parisienne. Conformément aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle, le Rapporteur spécial veillera à ce que la liste des emprises ainsi que les valeurs retenues par France Domaine soient clairement affichées.

4.— Les mesures palliatives

Compte tenu de l'abandon du projet *Vauban*, deux mesures ont été prises en cours de gestion 2010 afin de concrétiser la réalisation du volet infrastructure de la loi de programmation militaire (LPM) :

— l'imputation sur la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (CAS *Immobilier*) de dépenses d'infrastructure résultant d'engagements effectués en 2009 sur le programme 212 *Préparation et emploi des forces*, annoncée dans le projet annuel de performance pour 2010, n'a pas été effectuée. Les dépenses en question ont été financées grâce au redéploiement de 360,5 millions d'euros de crédits de report depuis l'ensemble des programmes de la mission *Défense* vers le programme 212 ;

— le CAS *Immobilier* a été abondé à hauteur de 80 millions d'euros par des crédits du programme 212 afin d'assurer la couverture des dépenses obligatoires des opérations basculées précédemment sur cette mission.

La loi de finances pour 2010 prévoyait 1 702 millions d'euros de recettes exceptionnelles. Si l'on prend en compte une centaine de millions d'euros de biens immobiliers effectivement réalisés, les 360 millions d'euros redéployés au profit du programme 212 et les 80 millions d'euros redéployés au profit du CAS

Immobilier, il manquera encore plus d'un 1,16 milliard d'euros par rapport à la somme inscrite en loi de finances initiale. Comme souvent en pareil cas, c'est l'équipement des forces qui pâtira principalement de cette « anticipation approximative », partagée entre les ministères de la Défense et celui en charge du Budget.

C.— UN ÉCART GRANDISSANT AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION

Les difficultés budgétaires auxquelles doit faire face le Gouvernement ne permettront pas le strict respect des engagements inscrits dans la loi de programmation militaire. Le décalage dépendra du niveau de réalisation des recettes exceptionnelles. Quoiqu'il en soit, certains programmes devront être revus.

1.— Il peut manquer entre 1,3 et 3,6 milliards d'euros sur trois ans

Alors que la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2009 à 2014 prévoyait 95,3 milliards d'euros courant de crédits budgétaires pour les années 2011 à 2013, la programmation budgétaire triennale fixe le montant des crédits à 30,2 milliards d'euros pour 2011, 30,5 milliards d'euros pour 2012 et 31,0 milliards d'euros pour 2013. La différence concernant les seuls crédits budgétaires est donc de l'ordre de 3,6 milliards d'euros courants sur les trois années à venir.

COMPARAISON DES CRÉDITS PRÉVUS EN LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ET DE CEUX INSCRITS DANS LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TRIENNALE

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2011-2013
LPM (y compris Opex)	30 660	31 857	32 180	95 327
PLF 2011 et PBT 2011-2013	30 164	30 520	31 018	91 702
Écart	-496	-1 337	-1 792	-3 625

NB : LPM = Loi de programmation militaire, LPF = projet de loi de finances, PBT = projet de budget triennal

Cet écart par rapport aux ressources inscrites en LPM est atténué par les recettes exceptionnelles attendues sur 2011-2013. Compte tenu de ce qu'il qualifie de « décalages et de la réévaluation de ces recettes », le ministère de la Défense considère que les recettes exceptionnelles sont devenues supérieures aux montants inscrits dans la LPM et les estime, pour 2011-2013, à 2,3 milliards d'euros. En conséquence, selon le ministère, le différentiel global de ressources entre la programmation militaire d'une part et les prévisions budgétaires triennales d'autre part ne serait plus que de 1,3 milliard d'euros, dont 50 millions d'euros seulement en 2011.

2.— Une nouvelle révision des programmes sera inévitable en 2012

Cette révision de la trajectoire financière prévue par la LPM nécessite un exercice de mise à jour du référentiel de programmation. D'ores et déjà des

mesures ont été prises afin de réaliser sur la période 2011-2013 des économies notamment en matière de fonctionnement et sur les programmes d'armement. Concernant ces derniers, il s'agit essentiellement d'un décalage dans le temps de certaines opérations et non d'abandons de programmes majeurs. Le ministère de la Défense a fait le choix d'un scénario conservatoire, les options structurantes devant être étudiées dans le cadre d'un exercice global d'actualisation de la programmation et de la révision à mi-parcours de la loi de programmation. Ces mesures seront complétées par des mesures financières (cadencement du versement des acomptes notamment).

Les dépenses d'équipement atteindront 16 milliards d'euros en 2011, 16,8 milliards d'euros en 2012 et 17,4 milliards d'euros en 2013, sous l'effet notamment du mouvement de redéploiement des crédits de fonctionnement vers l'investissement prévu par la LPM. Ce niveau est certes inférieur au niveau de 17 milliards d'euros qui était visé en 2010 compte tenu des recettes exceptionnelles espérées mais reste supérieur aux montants annuels moyens de la précédente LPM qui s'élevaient à environ 15 milliards d'euros par an.

Les crédits inscrits au titre de l'entretien programmé des matériels (EPM) se stabilisent en 2011 par rapport à 2010 puis progresseront en 2012 et 2013. Cette évolution s'inscrit dans un effort de long terme engagé depuis 2002, dans un contexte de renouvellement important des matériels et équipements. La trajectoire de déflation des effectifs (– 54 000 emplois) et les mesures de restructuration des implantations territoriales du ministère ne sont pas modifiées.

Les conséquences à l'horizon 2020 de cette évolution des crédits au regard de la trajectoire financière de 377 milliards d'euros préconisée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale feront l'objet de travaux dans le cadre de la préparation de la révision à mi-parcours de la LPM en 2012.

D.– LA DÉFENSE RATIONALISE ET FREINE SA DÉPENSE

Compte tenu des aléas budgétaires auxquels est confronté son budget, le ministère de la défense réalise chaque année des mesures d'économie en cours de gestion. Il rationalise également son organisation pour réduire sa dépense.

1.– Les mesures d'économies de la fonction *Support*

Les dépenses de fonctionnement courant, qui doivent être distinguées des dépenses de préparation opérationnelle, recouvrent les dépenses diverses de vie courante, les charges de soutien des structures ou encore des frais généraux. Elles sont retracées dans la fonction *Support* dont le budget s'élevait, en 2010, à 806 millions d'euros pour le programme 178.

Les efforts d'économies sur la fonction *Support*, entamés en 2010, se poursuivront en 2011, au rythme de la baisse des effectifs et de la fermeture des sites. Dans le cadre de la programmation budgétaire triennale 2011-2013, les

économies relatives à la fonction *Support* s'élèveront à 5 % en 2011, 7,5 % en 2012 et 10 % en 2013 ce qui représente une économie totale de 183,5 millions d'euros. L'essentiel de ces économies sera mis en œuvre dans le cadre des bases de défense, qui seront responsables, dès 2011, des trois-quarts du périmètre du fonctionnement courant des armées.

Les mesures retenues en 2010 par l'armée de terre pour réduire les dépenses de fonctionnement courant sont dans la continuité de celles prises en 2009. Elles portent notamment sur la rationalisation de l'environnement et du soutien général des forces. L'armée de terre a ainsi participé au chantier « gains rapides » de la mission achats, qui a pour principaux objectifs de mutualiser les marchés, de rationaliser et massifier les besoins.

La marine nationale prolonge également en 2010 ses efforts de réduction des crédits de fonctionnement liés à l'homme. Ces économies concernent notamment les dépenses d'alimentation et les frais de missions. Les gains envisagés en 2011 sont notamment liés à la diminution des effectifs, sans qu'il soit pour l'instant possible de les quantifier précisément sur le plan budgétaire.

Enfin, les efforts de maîtrise des dépenses mis en œuvre par l'armée de l'air se sont traduits en 2010 par :

- un réajustement à la baisse du plan d'équipement en matériel d'informatique générale ;
- une réduction du plan d'équipement en mobilier ;
- une réduction des besoins dans le domaine de l'alimentation ;
- l'externalisation de l'entretien des véhicules de transport routier.

2.– La rationalisation du commissariat des armées

Le service du commissariat des armées (SCA) existe depuis le 1er janvier 2010 et remplace les différents commissariats d'armée. Ses organismes constitutifs ont vu le jour pour certains à partir de l'été 2009, et pour les autres progressivement depuis le 1er janvier 2010 sous la forme de cellules embryonnaires montant en puissance au rythme de la disparition des organismes des anciens commissariats d'armées et de la réorganisation des soutiens des armées. Les années 2010 et 2011 se caractérisent par la création et la mise en action progressive des directions, services et établissements qui vont constituer le SCA. Le fonctionnement de ces organismes devrait être nominal sauf exception au cours de la période 2012 et 2013, pour devenir optimal en 2014.

Sous l'autorité de la direction centrale du SCA, les anciens organismes locaux et régionaux des commissariats des armées sont progressivement remplacés par sept plateformes d'achat et finances du SCA, localisées à Saint-Germain-en-Laye, Lyon, Brest, Metz, Rennes, Toulon et Bordeaux.. Ces

plateformes exerceront, à compter de 2011, les fonctions d'ordonnateurs secondaires du soutien commun des armées. Le SCA est responsable de la qualité comptable des comptes des armées. À cette fin, il disposera dès le 1^{er} janvier 2011 du centre d'analyse et de contrôle interne comptable (CACIC) et à compter de septembre 2011 du centre d'audit administratif et financier (CAAFI).

Le SCA est responsable, depuis septembre 2010, de la fonction d'opérateur chargé de l'administration et du paiement de la solde, des déplacements et autres droits financiers individuels. À ce titre, il prépare la centralisation du paiement de la solde des militaires au centre interarmées de la solde (CIAS) à Nancy et le paiement de l'ensemble des indemnités de changements de résidence et de déplacements temporaires au centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement (CAMID) à Brest.

Le SCA participe à l'élaboration de la réglementation relative à l'administration générale, à l'organisation et au soutien des armées. Depuis le 1^{er} janvier 2010, il est chargé de fournir aux bases de défense l'assistance juridique dont elles ont besoin. À cette fin, il dispose des services locaux du contentieux créés le 1^{er} janvier 2010.

Le SCA est également responsable de la logistique opérationnelle du soutien de l'homme en pourvoyant aux besoins des forces et des combattants dans les domaines de la vie courante en opérations. À ce titre, il dispose d'organismes qui seront pleinement opérationnels au 1^{er} janvier 2011 :

- le centre d'expertise du soutien du combattant et des forces (CESCOF) qui fournit les matériels, les biens et services, nécessaires à la vie courante en opérations ;

- le centre d'expertise de soutien général des armées (CESGA) pour le soutien courant aux bases de défense ;

- le service spécialisé de la logistique et du transport (SSLT), opérateur de l'achat de prestations de logistique et de transport pour le compte des armées.

II.— LA RÉFORME DES ARMÉES

A.— UN CHANTIER DE TRÈS GRANDE AMPLEUR

1.— Une nécessaire rationalisation des moyens

Le 24 juillet 2008 était dévoilé le plan de modernisation de la Défense prévoyant la fermeture de 82 unités, le transfert de 33 autres ainsi que le renforcement opérationnel, d'ici à 2014, de 65 régiments afin que ces derniers atteignent la masse critique souhaitable. Suivant le modèle américain, il s'agit de regrouper les unités par « base de défense » interarmées de manière à mutualiser au maximum les structures de soutien pour que le plus grand nombre de militaires puissent désormais se consacrer au cœur de leur métier et soient affectés dans les forces.

Ces bases de défense seront des zones géographiques dans lesquelles les formations du ministère de la Défense mutualiseront les moyens administratifs et de soutien au sein d'une plateforme de services relevant de l'état-major des armées. Le « choc des cultures » propres aux différentes armées ne doit pas être sous-estimé, d'autant que les bases de défense concerneront également les civils servant au sein du ministère de la Défense. Toutefois, au vu de l'interarmisation engagée ces dernières années, l'obstacle ne doit pas être surestimé non plus.

La diversité des cadres réglementaires en matière d'habillement, d'alimentation, d'indemnités constitue la principale difficulté identifiée. De nombreux textes réglementaires sont en cours de modification, ce qui prendra plusieurs années.

L'accent est mis également sur la rationalisation et la mutualisation des services et des ressources. C'est ainsi qu'un commissariat commun aux trois armées ainsi qu'un service interarmées des munitions sont mis en place.

2.— Le bilan de la réforme à la mi-2010

La réforme des armées doit être mise en œuvre sur la durée de la loi de programmation militaire 2009-2014. Deux ans après sa présentation, la réforme a déjà abouti aux résultats suivants :

- le transfert ou la dissolution de 72 formations militaires ;
- le désarmement et le retrait anticipé du service actif de nombreux matériels lourds (6 bâtiments de la marine, 138 chars Leclerc, 39 avions de combat et 30 hélicoptères Gazelle) ;
- la rationalisation des structures de commandement opérationnel : dissolution de deux états-majors de forces et du commandement des forces logistiques terrestres, création du commandement interarmées des hélicoptères,

du commandement interarmées de l'espace et du service interarmées des munitions ;

– la rationalisation et la mutualisation interarmées du soutien commun, par la création de bases de défense expérimentales puis pilotes sous l'autorité directe de l'état-major des armées (EMA) ainsi que la mise en place du commandement interarmées du soutien avec la création du centre de pilotage et de conduite du soutien au sein de l'EMA ;

– la création du service du commissariat des armées (SCA) et des premières plates-formes achats-finances (PFAF) ⁽¹⁾ à partir des structures des anciens services de commissariat des armées ;

– la création de la structure interarmées de maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre des forces armées (SIMMT) et du service de maintenance industrielle terrestre (SMITer) ; de même, l'adossement des services techniques aéronautiques de la Marine au Service industriel de l'aéronautique (SIAé) sera mis en œuvre le 1er janvier 2011.

– la rationalisation du dispositif outre-mer et à l'étranger, avec la refonte des accords de Défense, et notamment la première phase du déploiement aux Émirats arabes unis (EAU) ;

Il convient enfin d'ajouter à cette liste les travaux de préfiguration et de création de nouvelles entités comme la direction des services aéronautiques de l'État et le commandement interarmées de l'espace. Le service interarmées des munitions (SIMu) devrait être créé d'ici le 1^{er} janvier 2011. Enfin, le service d'infrastructures de la défense (SID) a été réorganisé pour être en cohérence avec le déploiement des bases de défense.

3.– L'évolution du concept et du nombre des bases de défense

En juillet 2008, le ministre avait annoncé la constitution de 78 bases de défense en métropole à l'horizon 2014. Leur déploiement devait se dérouler de façon progressive entre 2011 et 2014, au rythme de vingt par an.

Les expérimentations conduites dans onze bases de défense expérimentales ⁽²⁾ au cours de l'année 2009 et la poursuite des études en 2010 au sein de dix-huit bases de défense pilotes ⁽³⁾ ont conduit à revoir ce schéma initial.

Il est ainsi apparu préférable de privilégier des bases de défense plus vastes et donc moins nombreuses, tracées en fonction d'un délai de route plutôt que d'une notion de distance (initialement fixée à un rayon de 30 km). Un délai d'une heure et demie a paru adapté compte tenu de l'évolution des systèmes

(1) PFAF Ile-de-France, Centre-Est et Ouest créées le 1^{er} janvier 2010, PFAF Sud-Est créée le 1^{er} juillet 2010 et PFAF Centre-Ouest, Sud-Ouest et Nord-Est créées le 1^{er} septembre 2010.

(2) Aubagne, Avord, Brest, Clermont-Ferrand, Creil, Djibouti, La Valbonne, Marseille, Nancy, Rennes et Valence.

(3) Les onze bases de défense précitées ainsi que Besançon, Cherbourg, Coëtquidan, Montlhéry, Pau, La Réunion-Mayotte, Rochefort-Saintes-Cognac.

d'information et des progrès réalisés en matière de dématérialisation des procédures.

Les premiers retours d'expérience ont montré que les bases de défense de 3 000 personnes ou plus permettaient d'obtenir les meilleurs résultats en matière d'optimisation des mutualisations et d'amélioration de l'efficacité du soutien. Chaque fois que cela est apparu possible et opportun, les bases de défense ont donc été densifiées pour atteindre ou dépasser cette taille critique. Dans ces conditions, le nombre de bases a été arrêté à soixante dont neuf outre-mer ou à l'étranger. La liste de ces bases est publiée en annexe au présent rapport.

III.— LES RESSOURCES HUMAINES

Le budget 2011 s'inscrit dans la ligne de la réforme des armées initiée dès 2008 par le Gouvernement à la suite de la parution du Livre blanc sur la Défense et adoptée par le Parlement lors du vote de la loi de programmation militaire. La difficulté consistera à conserver une réelle attractivité aux métiers de la Défense afin de poursuivre un recrutement qui reste indispensable, malgré la suppression annuelle nette d'environ 9 000 emplois.

A.— UNE FORTE DIMINUTION DES EFFECTIFS

1.— Le plan de déflation 2008-2015

La réduction des effectifs de la mission *Défense* va se traduire par la suppression entre 2008 et 2015 de 54 000 emplois, compte non tenu des postes qui pourraient disparaître à la suite de mesures d'externalisation.

La répartition de la déflation s'inspire des principes suivants :

— l'effort de réduction sur les effectifs de la mission porte essentiellement sur les soutiens qui contribuent à hauteur de 75 % à la déflation totale ;

— la répartition des suppressions d'emplois entre militaires et civils se situe dans un ratio 75/25.

Par ailleurs, la fonction *Connaissance et anticipation* du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* bénéficiera de la création de 690 emplois sur la période 2009–2014, essentiellement dans le but d'améliorer l'efficacité du renseignement et de répondre ainsi aux orientations formulées par le Livre blanc. Ces créations viennent en atténuation des 54 000 suppressions.

Entre 2009 et 2014, les armées vont perdre entre 8 000 emplois nets par an. Compte tenu du fait qu'elles vont continuer à recruter pour préserver leur nécessaire jeunesse et des pyramides cohérentes, le nombre réel de personnes qui

vont quitter annuellement le ministère de la défense pendant six ans dépassera les 20 000. Cette réforme, particulièrement lourde ne réussira pas sans l'adhésion des personnels. Et les attentes sont fortes en matière de conditions de vie, de travail et de reconversion.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS PAR PROGRAMME

(en emplois)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Programme 144	- 68	- 70	- 91	- 50	- 50	- 50	- 50	- 87	- 516
Programme 146	- 700	- 646	- 518	- 339	- 381	- 381	- 381	- 111	- 3 456
Programme 178	- 3 866	- 7 264	- 7 303	- 7 168	- 7 000	- 7 000	- 7 000	- 2 286	- 48 887
Programme 212	- 218	- 159	- 164	- 185	- 110	- 110	- 110	- 86	- 1 141
Total mission défense	- 4 852	- 8 139	- 8 076	- 7 742	- 7 540	- 7 540	- 7 540	- 2 570	- 54 000
Programme 144 Action <i>Connaissance et anticipation</i>	0	+ 140	+ 150	+ 165	+ 95	+ 95	+ 45	0	690
Total mission Défense avec les créations <i>Connaissance et anticipation</i>	- 4 852	- 7 999	- 7 926	- 7 577	- 7 445	- 7 445	- 7 495	- 2 570	- 53 310

2.- L'exemple des forces terrestres

L'armée de terre comptait en 2010 un peu plus de 110 000 militaires, dont 72 000 contractuels. Sur ce total, 91 000 auront subi d'ici au 31 décembre, des changements géographiques ou organiques importants :

- 30 000 seront partis, à tour de rôle, en opérations extérieures ou en postes prépositionnés pour des durées pouvant aller jusqu'à six mois. Nombreux sont ceux qui ont connu de véritables situations de guerre en Afghanistan ;

- 30 000 auront fait l'objet d'une mutation géographique ou organique qui, pour certains, serait intervenue inévitablement mais qui, dans de nombreux autres cas, a été induite par la réforme des armées ;

- 17 000 militaires auront quitté l'institution, 14 000 auront été recrutés.

Comme le souligne le général Elrick Irastorza, chef d'état-major de l'armée de terre, il s'agit désormais « *du tempo d'une armée professionnelle orientée essentiellement vers les opérations et les phases de préparation à ces opérations* ». Tous les militaires qui composent les forces terrestres ont vocation à passer en opération, la partie soutien étant désormais distincte.

En 2011, l'armée de terre perdra 7 000 personnels supplémentaires : 3 000 militaires (200 par transferts vers le soutien et 2 800 suppressions de postes) ainsi que 4 000 civils (800 par transferts, 3 200 par déflation). Pour la première fois, le nombre de soldats de cette armée sera inférieur à 110 000.

EFFECTIFS DE LA MISSION DÉFENSE EN 2010 ET 2011

		Plafond ministériel des emplois autorisés 2010	Effectifs moyens réalisés en 2010	Plafond ministériel des emplois autorisés 2011
PROGRAMME 144 Environnement et prospective de la politique de défense	Officiers	2 731	2 681	2 722
	Sous-officiers	1 610	1 566	1 612,5
	Militaires du rang	107	115	112,5
	Volontaires	12	6	5
	Total militaires	4 460	4 368	4 452
	Total civils	4 201	4 159	4 220,5
	Total général	8 661	8 527	8 672,5
PROGRAMME 178 Préparation et emploi des forces	Officiers	31 149	30 738	30 739
	Sous-officiers	102 576	101 602	99 198
	Militaires du rang	88 015	88 619	86 129
	Volontaires	3 247	2 833	3 064,5
	Total militaires	224 987	223 792	219 130,5
	Total civils	48 057	46 008	46 108
	Total général	273 044	269 800	265 238,5
PROGRAMME 146 Équipement des forces	Officiers	1 957	1 938	1 903,5
	Sous-officiers	1 957	1 938	1 903,5
	Militaires du rang	76	84	69
	Volontaires	99	99	98
	Total militaires	3 574,5	3 477	3 302
	Total civils	9 621,5	9 718	9 240,5
	Total général	13 196	13 195	12 542
PROGRAMME 212 Soutien de la politique de défense	Officiers	1 320	1 318	1 368
	Sous-officiers	1 586	1 473	1 722
	Militaires du rang	163	167	178
	Volontaires	63	72	50
	Total militaires	3 132	3 030	3 318
	Total civils	8 531	8 161	9 234
	Total général	11 663	11 191	12 552
TOTAL MISSION DÉFENSE	Officiers	37 157	36 675	36 732,5
	Sous-officiers	107 214,5	105 997	103 764
	Militaires du rang	88 361	88 986	86 488,5
	Volontaires	3 421	3 010	3 217,5
	Total militaires	236 153,5	234 668	230 202,5
	Total civils	70 410,5	68 046	68 802,5
	Total général	306 564	302 714	299 005

3.— L’accession aux grades les plus élevés va devenir difficile

L’avancement de grade au sein des forces terrestres – comme des autres armées – va pâtir d’une double difficulté : la réduction du format des armées qui réduit substantiellement le nombre de postes d’officiers généraux, mais aussi la réforme des retraites qui, en prolongeant la durée de service, diminue le nombre de postes libérés.

Pour le seul exemple de l’armée de terre, le nombre de colonels promus au grade de général s’établissait en moyenne à 32 par an avant la réforme des armées. Compte tenu de la réduction du format de l’armée de terre, quatre postes

d'officiers généraux seront supprimés l'an prochain : le nombre de promus devrait donc logiquement être réduit à 28 en 2011, puis continuer à diminuer jusqu'à atteindre 23 à l'horizon 2015, lorsque sera atteint le format définitif.

Or, le recul de l'âge de départ en retraite va conduire 11 généraux en poste à ne pas quitter l'uniforme en 2011. L'année prochaine, donc, seuls 17 colonels de l'armée de terre devraient, en toute logique être promus au grade de général, contre 32 jusqu'en 2010.

4.— La promotion interne des militaires du rang sera favorisée

À l'autre bout de l'échelle, c'est une tout autre logique qui est en train de se dessiner. Les différentes réformes des retraites qui se sont succédées ces dernières années ont fortement réduit la portée de l'un des principaux attraits de l'engagement des militaires du rang : la possibilité de partir avec une pension à jouissance immédiate après quinze ans de services. Cette durée a été portée à 17,5 années et a été assortie d'une décote qui rend désormais très désavantageux un départ avant 19,5 années de services.

Alors que jusqu'à présent, de nombreuses recrues signaient trois contrats de cinq ans dans le but d'atteindre la fameuse durée de quinze ans, nombreux sont ceux qui se limitent désormais à un seul engagement, plus rarement à deux, car la perspective de percevoir une pension à un âge encore assez jeune s'est éloignée. Or, compte tenu de l'investissement que représente la formation d'une nouvelle recrue, l'institution militaire a tout intérêt à conserver pendant plusieurs contrats un militaire du rang qui donne satisfaction.

Pour fidéliser ses meilleurs éléments, l'état-major de l'armée de terre a donc décidé de faciliter la promotion interne de ses militaires du rang. Alors que jusqu'à présent 55 % des sous-officiers étaient issus du rang et 45 % de recrutements extérieurs, c'est désormais un objectif de 70 % de recrutement interne qui sera recherché dans les années à venir. En proposant de meilleures perspectives de carrière à ses militaires du rang, l'état-major espère augmenter le taux de renouvellement des premiers contrats qui se situe actuellement à 35 %.

5.— Le coût des restructurations a été sous-évalué

Le ministère de la Défense a enregistré un dépassement de crédits de personnel de 18 millions d'euros en 2010. Ce dépassement a été couvert par un décret d'avance destiné à éviter une rupture de trésorerie au cours du dernier trimestre. Elle est couverte par une annulation de crédits, sur la mission *Anciens combattants*, d'un montant de 13 millions d'euros du programme 167 *Lien entre la Nation et son armée* et par une annulation de 5 millions d'euros du programme 146 *Équipement des forces*.

Les dépenses incitatives au départ des cadres, conformément au plan de restructuration et à la réduction des effectifs, s'avèrent plus importantes que la

budgetisation initiale le prévoyait. La question est posée de savoir si les mesures incitatives au départ, telles que les pécules, n'ont pas été calculées de manière trop généreuse.

6.— La revalorisation de la condition militaire sera poursuivie

Les personnels militaires du ministère de la Défense bénéficieront sur la période 2011-2013 de deux types de revalorisation : d'une part, celles résultant de la transposition ministérielle de dispositions générales ou de mise en œuvre d'engagements pluriannuels ; d'autre part, les mesures destinées à répondre à des besoins de gestion des ressources humaines spécifiques.

Dans la première catégorie peuvent être rangées les mesures suivantes :

- la troisième et dernière annuité de la revalorisation des grilles indiciaires des militaires, commencée dans le cadre de la précédente programmation budgétaire triennale et qui concernera, en 2011, les officiers supérieurs. Elle s'élèvera à 25,8 millions d'euros.

- l'extension aux militaires pacsés du régime indemnitaire des militaires mariés. 2,7 millions d'euros sont programmés en 2011.

- la revalorisation indiciaire de la catégorie B. Cette réforme, qui traduit la volonté de revaloriser la grille indiciaire de cette catégorie, concernera en 2012 les premiers grades de sous-officiers (11,5 millions d'euros) et, en 2013, le reste de la grille équivalent à la catégorie B (27,1 millions d'euros) ;

- la réforme de la catégorie A. La revalorisation de l'indice plafond de la catégorie B appelle le relèvement du bas de la grille indiciaire de la catégorie A. Par transposition, cette réforme conduira à une révision, en 2013, des indices du premier grade d'officier (lieutenant), pour un montant de 8,3 millions d'euros.

- le pécule pour les officiers de carrière. Dans le cadre du dispositif d'aides au départ des militaires, des pécules contingentés et attribués sous certaines conditions, sont accordés aux officiers de carrière. Près de 4,2 millions d'euros sont prévus à ce titre en programmation pour 2011.

Parmi les mesures de gestions spécifiques peuvent être citées :

- la revalorisation de la prime de réengagement après cinq ans des militaires du rang. Cette prime, qui n'a pas été revalorisée depuis 1997, sera augmentée afin d'améliorer la fidélisation les jeunes recrues après cinq ans de service. 14,4 millions d'euros sont prévus à ce titre pour 2011 ;

- la revalorisation de l'indemnité de résidence à l'étranger. Le retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN rend nécessaire l'envoi de centaines d'officiers à l'étranger. L'augmentation de cette prime doit aider les militaires, parfois soumis à de fortes sujétions d'ordre personnel et familial, à surmonter leurs difficultés. Les montants prévus sont de 5,9 millions d'euros en 2011, 6,1 millions d'euros en 2012 et 7,3 millions d'euros en 2013.

Par ailleurs, pour répondre à la dangerosité de certains métiers et conserver au sein du ministère des compétences rares, il a été décidé de revaloriser certaines primes et d'en créer d'autres. Seront revalorisées :

- la prime de neutralisation d'explosifs pour 1 million d'euros en 2011 et 0,7 million d'euros en 2012 ;

- la prime de scaphandre pour 0,22 million d'euros par an;

- la prime de volontariat en sous-marin pour 0,3 million d'euros par an.

Seront créées dès 2011 les primes suivantes :

- la prime d'officier d'appontage (0,05 million d'euros) ;

- la prime de génie atomique (0,17 million d'euros) ;

- la prime de mécanicien maintenance nucléaire (0,14 million d'euros) ;

- la prime de qualification montagne (3 millions d'euros).

Enfin, la refondation du système indemnitaire des militaires, préconisée par haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), vise à adapter les actuelles primes à l'évolution du contexte, des compétences et des responsabilités, ainsi qu'à l'interarmisation des emplois. Elle a également pour objectif de rationaliser certaines indemnités hétérogènes au profit d'un régime resserré et performant. Sont prévus à ce titre 31,4 millions d'euros pour 2012 et 20,4 millions d'euros pour 2013.

Au total, ces principales mesures financières en faveur du personnel militaire, ajoutées à quelques autres de portée plus réduite, correspondent, pour le programme 178, à une enveloppe d'environ 61,7 millions d'euros pour 2011, 60,2 millions d'euros pour 2012 et 64,1 millions d'euros pour 2013.

7.— L'évolution des crédits de rémunérations et charges sociales (titre 2)

Hors créations, et à périmètre identique, le nombre des emplois de la mission *Défense* sera diminué de 54 000 à l'horizon 2015 dont 22 830 pendant la prochaine programmation budgétaire triennale 2011-2013. Pour la seule année 2011, 7 750 emplois seront supprimés. Or, entre 2008 et 2010, pendant les premières années de la réforme, la masse salariale de la mission a continué à augmenter, même si, comme le fait remarquer le ministère, l'évolution baissière des effectifs « *a infléchi la dynamique de croissance de la masse salariale sur la période* ».

La raison en est simple : les marges de manœuvre budgétaires dégagées par la réduction du nombre d'emplois et complétées par d'autres économies permettent, depuis 2009, de financer les mesures d'accompagnement des restructurations du personnel, d'améliorer les conditions de rémunération des

agents et de poursuivre la mise en œuvre des priorités définies par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Le ministère précise que, hors pensions et hors opérations extérieures, la masse salariale de la mission *Défense* inscrite dans le projet de loi de finances pour 2011 sera en recul de 1,5 % par rapport à la dernière prévision de dépense pour 2010. Cette tendance sera confirmée en 2012 et 2013 de la programmation budgétaire triennale avec une contraction du titre 2 de 2 % par an.

Ainsi, la déflation programmée des effectifs contribuera à réaliser d'importantes économies évaluées à 214 millions d'euros au PLF 2011, 225 millions d'euros en 2012, 228 millions d'euros en 2013 soit en cumul 1,3 milliard d'euros sur la période 2011-2013. Ces économies directement liées aux réductions d'emplois sont par ailleurs complétées par des marges de manœuvre issues d'un glissement vieillesse - technicité (GVT) négatif lui-même largement issu des réductions d'emploi et de gains indemnitaires résultant de la révision du dispositif militaire outre-mer et à l'étranger.

La masse salariale économisée permet de mobiliser des ressources pour :

- l'amélioration de la condition du personnel civil et militaire (94 millions d'euros supplémentaires en 2011) ;

- le financement de la montée en puissance de la réintégration de la France dans l'OTAN (24 millions d'euros inscrits en 2011) ;

- le renforcement de la fonction *Connaissance et anticipation* (9 millions d'euros retenus en 2011) ;

- la mise en place des effectifs sur la base d'Abou Dabi aux Émirats Arabes Unis (16 millions d'euros en 2011).

Par ailleurs, le titre 2 connaît une évolution contrastée avec une dynamique appuyée de certains postes de dépenses non liées aux effectifs (indemnisation du chômage accrue avec une situation économique plus tendue, augmentation du nombre des bénéficiaires de la cessation anticipée d'activité liée à l'amiante, dépenses de restructuration importantes en début de cycle des réformes). Néanmoins, ces dépenses à caractère « social » connaîtront une inflexion à la baisse dès 2011 après des années 2009 et 2010 de hausse significative.

B. – LES ARMÉES CONTINUENT À RECRUTER MASSIVEMENT

Les armées recrutent chaque année 14 000 militaires du rang et plusieurs milliers d'officiers, de sous-officiers et de civils. Dans un contexte de déflation significative, la tentation pourrait être grande de réduire le recrutement pour diminuer les effectifs en douceur, sans provoquer trop de départs parmi les anciens et sans mettre à mal trop de plans de carrière. Ce serait évidemment une

erreur qu'il faut bien se garder de commettre : les armées doivent continuer à recruter pour conserver leur jeunesse et leur nécessaire dynamisme.

1.— La hausse du chômage favorise le recrutement

Pour l'armée de terre, le bilan des recrutements reste satisfaisant, à l'exception de quelques spécialités recherchées sur le marché de l'emploi (restauration, maintenance, électronique, infrastructure, mécanique...). La principale difficulté réside dans la stabilisation du volume de recrutement du fait des nombreux départs d'engagés durant la période de formation initiale puis tout au long du premier contrat. Cette instabilité se révèle coûteuse et épuisante car elle oblige à une remise à niveau permanente des effectifs et à un travail de formation qui rappelle les rythmes connus en période de conscription.

Pour tenter d'enrayer ce phénomène, l'État-major de l'armée de terre a décidé de mettre en place des centres de formation initiale des militaires (CFIM) à destination des recrues pour optimiser les moyens et pour veiller à la stricte orthodoxie en matière de délivrance de la formation. Par ailleurs, dans le cadre du plan égalité des chances, un partenariat plus étroit est en train d'être institué avec les établissements professionnels d'insertion de la défense (EPIDE) pour permettre une meilleure intégration des jeunes en difficulté.

TAUX DE SÉLECTION DES MILITAIRES DU RANG DE L'ARMÉE DE TERRE DE 2006 À 2009

Armée de terre	Femmes			Hommes			Total		
	Nombre de candidates	Candidates recrutées	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection
2006	1 615	773	2,1/1	15 666	9 450	1,7/1	17 281	10 223	1,7/1
2007	1 829	909	2/1	17 455	9 516	1,8/1	19 284	10 425	1,8/1
2008	1 839	916	2/1	16 521	10 677	1,5/1	18 360	11 593	1,6/1
2009	2 185	818	2,7/1	18 506	10 246	1,8/1	20 691	11 064	1,9/1

Malgré les difficultés rencontrées, les statistiques montrent une amélioration du taux de sélection, passé de 1,6 candidat par poste en 2008 à 1,9 en 2009, probablement en raison de la crise économique et des tensions sur le marché de l'emploi.

Les difficultés rencontrées par la marine en fin d'année 2007 et en 2008 pour recruter des militaires du rang, notamment pour les métiers opérationnels (à bord des bâtiments et dans l'aéronautique navale), se sont estompées, notamment grâce à une campagne de recrutement nationale lancée en mars 2009 et utilisant la télévision et Internet. Le taux de candidats retenus qui décident de ne pas rallier le jour de l'incorporation est stable par rapport aux années précédentes. En revanche, le nombre de candidats qui démissionnent après avoir rejoint l'école a diminué.

Enfin, en 2008, le service de recrutement de la marine a engagé 271 candidats issus du programme « égalité des chances » (+ 51 par rapport à

l'exercice précédent) du ministère de la Défense. Ces personnels ont été recrutés avec un premier contrat de quatre ans renouvelable. Ces jeunes issus de milieux défavorisés présentent un fort taux de dénonciations de contrat pendant la période probatoire (21 %), mais en nette amélioration depuis 2008 (31 %).

Au total, en 2009, la marine a recruté de nouveau en quantité et en qualité. Les taux de sélection sont excellents dans certains cas, plus faibles pour certaines spécialités proches du cœur de métier. L'école des mousses confirme son attrait avec plus de 600 candidatures pour 510 postes.

TAUX DE SÉLECTION DES MILITAIRES DU RANG DE LA MARINE DE 2006 À 2009

Marine nationale	Femmes			Hommes			Total		
	Nombre de candidates	Candidates recrutées	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection
2006	567	222	2,6/1	3 465	1 476	2,3/1	4 032	1 698	2,4/1
2007	503	262	1,9/1	2 548	1 396	1,8/1	3 051	1 658	1,8/1
2008	698	331	2,1/1	3 169	1 749	1,8/1	3 867	2 080	1,9/1
2009	913	330	2,8/1	3 784	1 589	2,4/1	4 697	1 916	2,5/1

L'armée de l'air est satisfaite de la qualité du recrutement des militaires techniciens de l'air. Au niveau quantitatif, une augmentation de la sélectivité a été observée (4 candidats par poste en 2008 contre 3,3 un an plus tôt et 2,2 en 2007) probablement lié à la conjoncture économique. Cependant, la situation reste fragile en raison d'une volatilité croissante des militaires du rang tant en fin de contrat qu'en cours de processus de recrutement. Certaines spécialités sont davantage concernées par ce phénomène, soit en raison du nombre important de recrutements annuels comme dans la spécialité « fusilier commando », soit en raison de la concurrence qui s'exerce sur le marché de l'emploi comme dans les spécialités « infrastructure » et « restauration ».

TAUX DE SÉLECTION DES MILITAIRES DU RANG DE L'ARMÉE DE L'AIR DE 2006 À 2009

Armée de l'air	Femmes			Hommes			TOTAL		
	Nombre de candidates	Candidates recrutées	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection
2006	1 658	589	2,8/1	4 485	1 920	2,3/1	6 143	2 509	2,4/1
2007	1 149	527	2,2/1	3 080	1 425	2,2/1	4 229	1 952	2,2/1
2008	1 520	455	3,3/1	3 371	1 019	3,3/1	4 891	1 474	3,3/1
2009	1 605	476	3,3/1	4 247	975	4,3/1	5 852	1 451	4/1

2. – Le renouvellement des contrats varie en fonction des armées

Pour l'armée de terre, le taux de renouvellement du premier contrat des officiers reste stable sur la période malgré la déflation des effectifs. S'agissant des sous-officiers, le taux de renouvellement des contrats diminue très légèrement en 2009 mais devrait atteindre un record en 2010 (95 %)

probablement en raison de la situation sur le marché de l'emploi et des actions menées pour inciter au renouvellement du premier contrat.

Pour les militaires du rang, l'indicateur du taux de renouvellement des contrats a été modifié en 2008 ce qui explique la rupture dans les résultats observés. Jusqu'en 2007, l'indicateur mesurait la part des engagés qui renouvelaient leur contrat parmi ceux qui étaient encore présents au moment du renouvellement. Depuis 2008, un nouvel indicateur mesure la part des engagés qui renouvellent leur contrat à l'échéance des 5 ans par rapport à l'ensemble des engagés cinq ans plus tôt. Cette nouvelle méthode permet d'évaluer l'attrition au cours des cinq années du premier contrat. L'objectif, fixé à 40 %, n'est pas atteint.

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS DES MILITAIRES DE L'ARMÉE DE TERRE

(en pourcentages)

Catégories	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾
Officiers sous contrat	67	61	63	68	70	69
Sous-officiers	93	88	87	86	85	95
Militaires du rang	56	56	60	36	35	30

(1) Prévisions.

Pour mener à bien la réduction de ses effectifs, la marine nationale, s'est vue contrainte de réduire de manière volontariste le taux de renouvellement des contrats de ses officiers et sous-officiers. Pour les premiers, le taux qui s'élevait à 71 % en 2008 a été ramené à 62 % en 2009 (65 % en 2010) ; pour les seconds, après un pic à 88 % en 2008, ce taux a été limité à 85 % en 2009, ce qui reste confortable.

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS DANS LA MARINE

(en pourcentages)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾
Officiers	86	58	65	71	62	65
Sous-officiers	88	88	88	88	85	86
Militaires du rang	54	66	65	84	85	74
Volontaires	66	65	63	64	79	88

(1) Prévisions.

La problématique est différente pour les hommes du rang et volontaires pour lesquels une plus grande fidélisation, relativement faible à l'origine, est recherchée. Depuis 2007, le taux de renouvellement des premiers contrats de ces deux catégories a sensiblement augmenté, (+ 9 % pour les militaires du rang et + 25 % pour les volontaires) sous l'effet de la mise en œuvre d'une politique de fidélisation des plus jeunes.

Pour l'armée de l'air, la fidélisation demeure élevée chez les officiers, mais diminue encore sensiblement chez les sous-officiers (– 9% en deux ans) qui sont plus nombreux à partir durant la période probatoire ou à ne pas renouveler

leur premier contrat. S'agissant des militaires du rang, avec un recrutement en baisse depuis 2006, le taux de sélection s'améliore et explique certainement la progression du taux de fidélisation pour cette catégorie.

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS DANS L'ARMÉE DE L'AIR

(en pourcentages)

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	83	84	84	93	93
Sous-officiers	89	89	91	87	82
Militaires du rang	74	72	73	77	77
Volontaires	83	83	68	51	61

C.– LES CIVILS DE LA DÉFENSE

1.– Après l'emballlement de 2010, le rythme des suppressions se stabilise

Les effectifs civils du ministère de la Défense poursuivent leur baisse entamée en 2008, même si cette diminution est moins marquée que celle des effectifs militaires. La répartition de la déflation entre militaires et civil a été fixée à respectivement 75 % et 25 % sur l'ensemble de la réforme.

En 2011, ce sont 1 058 emplois qui seront supprimés (– 1,5 %) après un pic de 2 102 suppressions réalisées en 2010 qui a permis au ministère de prendre de l'avance sur le programme défini. En 2012 et 2013, le rythme des destructions d'emplois devrait être similaire à celui de 2011, proche du millier.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

	Plafond d'emploi 2010	Évolution 2011	Évolution 2012	Évolution 2013
Catégorie A	8 329	– 46	– 2	– 18
Catégorie B	11 824	– 67	– 102	– 4
Catégorie C	24 177	– 186	– 25	– 53
Ouvriers d'État	22 784	– 759	– 880	– 868
Total Civils	67 114	– 1 058	– 1 009	– 943

2.– Les mesures de revalorisation prévues d'ici 2013

Au titre des mesures statutaires, la réforme des grilles indiciaires des catégories B des filières administratives sera mise en œuvre, en application des accords salariaux du 21 février 2008 signés entre plusieurs organisations syndicales et le ministère de la fonction publique.

Le volet indemnitaire de ce plan catégoriel se partagera entre le développement de la politique de modulation des rémunérations, incluant notamment l'extension de la prime de fonctions et de résultats (PFR), et un ensemble d'autres mesures d'amélioration de la condition du personnel.

La PFR permet une meilleure prise en compte des compétences acquises et du niveau des résultats obtenus par les agents, dans une période mobilisant leurs savoir-faire et leur adaptation permanente à de nouveaux défis. Elle bénéficiera en 2011 prioritairement aux catégories auxquelles elle ne s'appliquait pas encore (cadres de filières techniques notamment), tout en finançant les revalorisations au profit des agents qui en profitaient déjà (cadres administratifs A et B).

Le rattrapage de la filière technique par rapport à la filière administrative sera également engagé, ainsi que l'alignement progressif entre les régimes indemnitaires versés en services déconcentrés et en administration centrale.

Les mesures financières en faveur du personnel civil prévues dans le cadre de la programmation budgétaire triennale correspondent, pour le seul programme 178 *Préparation et emploi des forces*, à une enveloppe de 10,5 millions d'euros pour 2011, 12 millions d'euros pour 2012 et 9,6 millions d'euros pour 2013.

D.– LA RÉSERVE RESTE UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT

1.– Réserve opérationnelle et réserve budgétaire de précaution

En 2008, le nombre de réservistes était de 33 800 et la durée d'activité de 21 jours par an. Il avait été décidé, pour 2009, d'augmenter le nombre de réservistes et le nombre de jours d'activités, pour atteindre une cible de 36 340 réservistes opérationnels, puis de porter ce chiffre à 40 200 en 2015, avec une moyenne de vingt-cinq jours d'activité par an, conformément aux conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et surtout grâce aux amendements sur ces points introduits par le Rapporteur spécial lors de l'examen de la loi de programmation militaire.

Toutefois, afin de se prémunir des à-coups de gestion, il a été demandé à titre conservatoire, aux armées, directions et services concernés en début d'année 2009 de planifier l'emploi de leurs ressources en faisant porter la réserve de précaution (0,5 % du budget) sur une partie des crédits consacrés à la réserve opérationnelle.

L'objectif initial n'a donc pas pu être atteint et c'est ainsi que le nombre de réservistes opérationnels a plafonné, en 2009 à 32 484, en baisse de 1 316 par rapport à l'exercice précédent. Les réservistes opérationnels ont accompli en moyenne 21,6 jours d'activité. Au total, ils ont effectué 703 161 jours d'activité. Parallèlement, l'objectif final a été réduit à 40 000 hommes, à échéance 2014 et non plus 2015, pour une moyenne d'emplois de 22 jours par an.

Le budget initial de la réserve opérationnelle pour 2010 a été augmenté de 2 millions d'euros, dans le but d'atteindre l'objectif intermédiaire de 36 300 réservistes et de 22 jours d'activité par an. Toutefois, comme chaque

année, l'atteinte de cet objectif est conditionnée, pour partie, par la levée éventuelle de la réserve budgétaire.

Sur la période 2011 à 2013, les prévisions de dépense s'élèvent à 78,67 millions d'euros en 2011, 78,17 millions d'euros en 2012 et 81,05 millions d'euros en 2013, ce qui permettrait la montée en puissance escomptée en tenant compte de la diminution du coût moyen journalier qui sera obtenue si les armées mettent en œuvre, comme elles semblent en avoir l'intention, une politique volontariste de dépyramidage des réservistes, c'est-à-dire si elles recrutent prioritairement des militaires du rang ou de jeunes sous-officiers, plutôt que des officiers ayant une certaine ancienneté.

LE BUDGET DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE ENTRE 2008 ET 2013

	Budget 2008	Budget 2009	Budget 2010	Prévision 2011	Prévision 2012	Prévision 2013
Terre (RCS)	41,91	41,93	41,93	41,45	40,77	42,29
Marine (RCS)	12,06	13,65	13,87	14,09	13,99	14,31
Air (RCS)	12,27	12,32	12,32	12,31	12,18	12,95
Service de santé (RCS)	9,09	9,36	9,4	9,63	9,99	10,19
Service essences (RCS)	0,42	0,35	0,4	0,43	0,49	0,55
Total rémunérations	75,75	77,61	77,92	77,92	77,42	80,28
Fonctionnement	16,25	14,39	16,24	16,24	16,24	16,24
Total général	92	92	94,16	94,16	93,66	96,52

RCS : Rémunérations et charges sociales

Le Rapporteur spécial le dénonçait déjà l'an dernier : la réserve opérationnelle est devenue la variable d'ajustement des armées dont le budget est obéré par la réserve de précaution. S'il comprend les contraintes auxquelles sont confrontés les chefs d'état-major, **le Rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'effets d'annonce et d'amputations de crédits qui en altèrent la crédibilité, à l'égard de la réserve dont l'utilité n'est plus à démontrer.**

2.- Des effectifs inférieurs aux objectifs

Le plan d'action ministériel de 2004 avait fixé des objectifs de montée en puissance de la réserve militaire, conformément à la loi de programmation militaire 2003-2008. Toutefois, les contraintes budgétaires des années 2002-2007 ont notamment pesé sur les crédits de la réserve militaire, ce qui a conduit à une sous-réalisation des objectifs. Par ailleurs, la stagnation du budget de la réserve au cours des dernières années a conduit à une révision à la baisse des objectifs initiaux.

Pour 2009, l'objectif ministériel était de disposer de 36 340 réservistes opérationnels. L'objectif en effectifs n'a été atteint qu'à hauteur de 89 % (32 487 réservistes opérationnels fin 2009), soit une diminution nette de près de 1 270 engagements.

EFFECTIFS DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DEPUIS 2005

– Armée de terre :

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	5 387	5 062	5 173	4 992	4 796
Sous-officiers	5 991	5 900	5 749	5 596	5 343
Militaires du rang	5 107	6 040	7 327	7 760	7 086
Total	16 485	17 002	18 249	18 348	17 225
Objectifs	16 800	18 550	20 300	18 500	19 000
Comparaison	– 315	– 1 548	– 2 051	– 152	– 1 775

– Marine nationale :

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	2 086	1 863	1 943	1 979	1 719
Officiers-mariniers	2 516	2 630	2 803	2 724	2 540
Militaires du rang	891	1 167	1 453	1 669	1 753
Total	5 493	5 660	6 199	6 372	6 012
Objectifs	5 500	5 800	6 100	6 400	6 500
Comparaison	– 7	– 140	+ 99	– 28	– 488

– Armée de l'air :

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	1 275	1 327	1 386	1 379	1 355
Sous-officiers	2 184	2 345	2 457	2 302	2 264
Militaires du rang	1 364	1 588	1 981	1 681	1 640
Total	4 823	5 260	5 824	5 362	5 259
Objectifs	5 050	5 500	5 950	6 150	5 600
Comparaison	– 227	– 240	– 126	– 788	– 341

– Service de santé des armées :

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	1 620	1 820	2 007	2 174	2 438
Sous-officiers	554	581	874	1 049	1 217
Militaires du rang	227	306	335	277	125
Total	2 401	2 707	3 216	3 500	3 780
Objectifs	3 090	3 880	4 670	5 020	5 020
Comparaison	– 689	– 1 173	– 1 454	– 1 520	– 1 240

– Service des essences des armées :

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	54	57	53	41	41
Sous-officiers	23	30	33	35	34
Militaires du rang	6	10	11	14	16
Total	83	97	97	90	91
Objectifs	130	150	150	100	100
Comparaison	– 47	– 53	– 53	– 10	– 9

– Direction générale de l'armement (DGA) :

	2005	2006	2007	2008	2009
Officiers	28	50	63	81	117
Total	28	50	63	81	117
Objectifs	35	40	50	80	120
Comparaison	– 7	10	13	1	– 3

3.— Les objectifs pour les années à venir restent ambitieux

À l'issue des réflexions d'un groupe de travail interarmées conduit par l'état-major des armées, à la demande du secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, les objectifs suivants ont été fixés, en s'inscrivant dans les prescriptions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la loi de programmation militaire pour 2009-2014 :

OBJECTIFS D'EFFECTIFS ET D'ACTIVITÉ DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

(en militaires et en jours d'activité)

		2011	2012	2013	2014	2015
Armée de terre	Effectifs	20 300	20 700	21 100	21 500	22 000
	Activité	22	22	22,5	24	25
Marine nationale	Effectifs	6 900	7 100	7 300	7 500	7 500
	Activité	22	22	22	23	25
Armée de l'air	Effectifs	5 850	6 000	6 150	6 300	6 400
	Activité	23	23	24	24	25
Service de santé des armées	Effectifs	3 800	3 900	4 000	4 100	4 100
	Activité	21	22	22	22	24
Service des essences des armées	Effectifs	120	140	160	180	200
	Activité	30	30	30	30	30
Synthèse armée et formations rattachées (objectifs globaux arrondis)	Effectifs	36 970	37 840	38 710	39 580	40 200
	Activité	22	22	23	24	25

		2011	2012	2013	2014	2015
Direction générale de l'armement	Effectifs	300	400	500	500	500
	Activité	20	21	21	23	25

E.— LE COÛT DES PENSIONS

1.— Une charge qui continue, pour l'instant, à augmenter

Les pensions versées aux anciens militaires et fonctionnaires civils du ministère de la défense ou à leurs ayants droit se sont élevées en 2009 à 10,458 milliards d'euros et leur nombre ainsi que leur coût devrait encore augmenter en 2010. L'actuelle réforme des armées, dont l'objectif consiste à réduire de 54 000 les effectifs entre 2009 et 2014 ne pourra que contribuer à augmenter le nombre de militaires ayants droit.

En revanche, la mise en œuvre de la réforme des retraites adoptée en 2003 avec l'application de la décote et la diminution du minimum garanti, qui touche principalement les militaires du rang et les jeunes sous-officiers, contribue à la baisse de l'uniforme dès l'ouverture du droit à pension de retraite. En conséquence, après un pic de dépense de près de 10,5 milliards d'euros qui devrait être atteint en 2010, le poids des pensions devrait commencer à décroître de plusieurs dizaines de millions d'euros par an au cours des exercices suivants.

Pour les fonctionnaires civils, le ministère note que les évolutions de coût en euros constants sont très faibles et ne sont pas en proportion de l'augmentation des effectifs, car les agents continuent à partir massivement dès l'ouverture du droit, même avec décote, ce qui tend là aussi à faire baisser le montant moyen de la pension servie.

Les tableaux ci-après récapitulent pour les années 2007 à 2013 les effectifs concernés et les montants de charges de pensions, hors pensions cristallisées versées aux ressortissants des ex-territoires français. Sont également exclues les pensions d'orphelins et les allocations annuelles.

**NOMBRE DE PENSIONS DE RETRAITE EN PAIEMENT
AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Militaires	Ayants droit	359 858	362 177	363 502	370 000	374 000	377 000	379 000
	Ayants cause	152 262	150 967	150 086	148 000	146 000	143 500	141 000
Fonctionnaires	Ayants droit	24 473	24 809	25 110	25 400	25 700	25 900	26 100
	Ayants cause	6 426	6 313	6 280	6 240	6 200	6 170	6 150
Ouvriers de l'État	Ayants droit	61 241	61 801	62 507	63 500	64 300	65 000	65 500
	Ayants cause	34 334	34 261	33 151	32 500	32 000	31 500	31 000
Total	Ayants droit	445 572	448 787	453 119	458 900	464 000	467 900	470 600
	Ayants cause	193 022	191 541	189 517	186 740	184 200	181 170	178 150
Nombre total	Ensemble	638 594	640 328	642 636	645 640	648 200	649 070	648 750

CHARGES DE PENSIONS

(en millions d'euros courants)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Militaires	Ayants droit	6 990	7 042	7 115	7 144	7 133	7 094	7 045
	Ayants cause	1 414	1 378	1 434	1 428	1 414	1 397	1 380
Fonctionnaires	Ayants droit	384	398	411	415	416	417	416
	Ayants cause	50	49	54	54	54	53	53
Ouvriers de l'État	Ayants droit	1 160	1 144	1 157	1 173	1 183	1 186	1 183
	Ayants cause	290	283	285	280	274	269	262
Total	Ayant droit	8 534	8 584	8 684	8 733	8 732	8 696	8 645
	Ayant cause	1 754	1 710	1 774	1 762	1 743	1 718	1 695
Coût total	Ensemble	10 288	10 294	10 458	10 495	10 475	10 414	10 340

Nota : ces données prennent en compte l'inflation et s'appuient sur les règles actuelles de liquidation des pensions. Les chiffres pour 2010 et les années suivantes sont des estimations.

2.— Les effets de la réforme des retraites sur les militaires

Compte tenu de la baisse continue et importante des effectifs militaires depuis la professionnalisation des armées, le nombre de pensionnés militaires devrait, à terme, diminuer lui aussi. Pour autant, le ministère de la Défense comprend la nécessité de contribuer à l'effort commun.

Globalement, le projet de loi, qui a pour effet de reporter de deux ans les durées de services nécessaires pour obtenir la liquidation de la pension et d'augmenter de deux ans les limites d'âge, préserve les dispositions fondamentales du régime des pensions militaires. Ces mesures auront néanmoins des répercussions en gestion. En effet, le relèvement de la durée des services nécessaires pour liquider une pension conduira inévitablement, comme dans le civil, à un vieillissement de la population militaire. Pour en limiter l'impact, les armées seront dans l'obligation de revoir leur politique de recours aux contrats (nombre, conditions de renouvellement...) et la durée de ceux-ci. Néanmoins, ces effets devraient demeurer maîtrisables.

Trois points particuliers de cette réforme auront toutefois une portée plus significative pour la politique des ressources humaines militaires ainsi que pour les personnels militaires eux-mêmes :

- le maintien de la décote « carrière courte ». Cette décote a été instaurée en 2003 et avait pour objectif de maintenir le personnel non-officier jusqu'à 17,5 ans de service et les officiers jusqu'à 27,5 ans de service. Sa non suppression aura pour conséquence, compte tenu de l'augmentation de deux ans de la durée de service donnant droit à la liquidation anticipée de la retraite, de favoriser le maintien en activité du personnel jusqu'à 19,5 ans pour les non officiers et 29,5 ans pour les officiers. Or, ce report des départs de deux ans aboutit à un allongement conséquent des carrières dites « courtes », ce qui va rendre plus délicate la gestion des nouveaux recrutés ;

- la refonte du minimum garanti. Cette mesure concerne essentiellement les militaires du rang et les sous-officiers dont le départ est subi par non renouvellement du contrat. Après la réforme de 2003 qui avait entraîné une baisse du minimum garanti comprise entre 17 et 23 % des pensions selon les cas, la nouvelle loi, en conjuguant les effets du maintien de la décote « carrière courte » et du report de la perception du minimum garanti à 19,5 ans pour les non officiers, fera diminuer les pensions de 18 à 25 % selon les grades ;

- l'abrogation de l'article 91 de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires. Le nouveau statut général des militaires, adopté par le Parlement en 2005, avait déjà commencé à allonger les limites d'âge des militaires. L'article 91 de la loi fixait, jusqu'en 2019, les dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de ces nouvelles limites. Son abrogation aura pour conséquence un allongement supérieur à deux ans pouvant aller, dans certains cas, jusqu'à quatre ou cinq ans. Les armées font remarquer que le maintien en activité quatre ou cinq ans de plus de certains personnels entraînera des difficultés de gestion et ralentira l'avancement.

Sans sous-estimer le problème, le Rapporteur spécial relève toutefois que l’allongement des carrières, et donc de la durée de cotisation, est destiné à permettre un retour à l’équilibre financier des régimes de retraite et constitue bien l’objectif essentiel de la réforme engagée. Les difficultés de gestion, rendues surmontables par les mesures transitoires, se rencontreront également dans les administrations et les entreprises civiles.

IV.– L’ACTIVITÉ DES FORCES

A.– L’ARMÉE DE TERRE

1.– Les objectifs de la programmation paraissent hors de portée

Depuis plusieurs années, les forces terrestres ne parviennent plus à atteindre leurs objectifs en matière d’entraînement. L’adoption de la loi de programmation militaire 2009–2014 a été l’occasion d’abandonner le concept de « journées d’activité annuelles » au profit de celui de « journées de préparation et d’activité opérationnelle (JPAO) ».

Le tableau suivant présente le taux moyen d’activité des formations contribuant directement à la réalisation du contrat opérationnel de l’armée de terre. Exprimé en nombre de journées de préparation et d’activités opérationnelles (JPAO) par homme et par an, l’indicateur exclut les activités hors préparation opérationnelle, mais intègre les journées de projection sur les théâtres d’opérations extérieures, en missions intérieures (Vigipirate, Héphaïstos...) et en missions tournantes de courte durée dans un territoire d’outre-mer ou dans une force répositionnée.

ACTIVITÉ DE L’ARMÉE DE TERRE

	Nombre de JPAO par homme
Exécution 2008	109,9
Exécution 2009	105
Objectif 2010	120
Prévision 2011	116
Objectif LPM 2009-2014	150

La loi de programmation militaire 2009-2014 fixe à l’armée de terre l’objectif de réaliser 150 JPAO par homme et par an dans la perspective d’un engagement maximal des forces. Dans les conditions d’engagement prévisibles pour 2010, l’objectif est fixé à 120 jours. Selon l’état-major de l’armée de terre, ce niveau permet de garantir la capacité d’intervention d’urgence de 5 000 hommes et l’exécution des opérations en cours ou prévisibles.

2.– La situation de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT)

L'objectif de 180 heures de vol par pilote et par an correspond au niveau d'activité considérée comme minimal pour garantir la sécurité des vols. Ce plancher a été érigé en objectif par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Or, cette cible n'a été atteinte ni en 2008 (168 heures) ni en 2009 en dépit d'une légère amélioration (174 heures). La faible disponibilité des Pumas vieillissants et des Tigre pourtant modernes constitue le principal facteur d'explication de ces médiocres performances.

MOYENNES HORAIRES MENSUELLES DE VOL PAR AÉRONEF :

Type d'aéronefs	Moyenne atteinte en 2008	Prévision pour 2009	Moyenne atteinte en 2009	Prévision pour 2010	Moyenne prévue pour 2011
Gazelle SA 341	21	31	24	16	Non définie à ce jour
Gazelle SA 342	19	22	24	22	
Puma SA 330	17	19	19	19	
Cougar AS 532	19	19	19	20	
EC 725	16	16	16	20	
Tigre EC 665	14	13	13	13	
Fennec AS 555	19	24	24	22	
Pilatus PC 6	33	33	33	33	
TBM 700	37	42	42	42	

NOMBRE ANNUEL D'HEURES DE VOL PAR PILOTE D'HÉLICOPTÈRE

	Nombre d'heures de vol
Moyenne atteinte en 2008	168
Prévisions pour 2009	174
Moyenne atteinte en 2009	170
Prévisions pour 2010	180
Prévisions pour 2011	180
Objectif de la LPM 2009-2014	180

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON DE L'ENTRAÎNEMENT DES FORCES

Type d'activité (par unité et par an)	France (2008)	États-Unis	Royaume Uni	Allemagne	Russie
Journées de préparation et d'activité opérationnelles	105	NC	74 hors Opex 143 avec Opex	72 hors Opex 132 avec Opex	80 (estimation)
Heures de vol annuelles / hélicoptère léger (par machine)	280 sur Gazelle	NC	272 sur Gazelle	192	NC
Heures de vol annuelles / hélicoptère antichar (par machine)	125 sur Tigre	NC	366 sur Apache	187	NC
Heures de vol annuelles / hélicoptère de manœuvre (par machine)	203 sur Puma 210 sur Cougar 226 sur Caracal	NC	260 sur Lynx / Army 390 sur Puma / RAF 360 sur Chinook / RAF 350 sur Merlin / RAF 430 sur Sea King / RN	211 (estimation)	NC
Nombre d'heures de vol / pilote d'hélicoptère / an	170	NC	200 environ (entre 170 pour Gazelle et 240 pour Apache)	110 heures en moyenne pour une fourchette de 100 à 150 heures	NC

B.– LA MARINE

1.– Les objectifs ne seront pas atteints en 2010

Sous l'effet de la contrainte financière pesant sur l'entretien du matériel, les objectifs de la loi de programmation militaire de 100 jours de mer pour l'ensemble de la flotte et 110 jours pour les bâtiments de haute mer (plus de 1 000 tonnes) n'ont pu être atteints en 2009 se limitant respectivement à 87 jours et 97 jours. En 2010, les résultats devraient être comparables à ceux de 2009.

En 2009, le volume d'activité de l'aéronautique navale est resté inférieur aux valeurs cibles, et plutôt orienté à la baisse. Les objectifs annuels de la LPM sont réalisés à hauteur d'environ 90 % de la norme fixée selon le type de composante. Au cours de cette période, en dépit de l'indisponibilité du porte-avions sur une grande partie de l'année, l'aviation de chasse a maintenu un niveau satisfaisant de préparation opérationnelle, en ayant recours aux moyens d'entraînement des alliés. Cependant, la moyenne d'heures de vol des pilotes «qualifiés appontage de nuit» est inférieure de l'ordre de 10 % à la norme quantitative. Enfin, le fort taux d'indisponibilité des aéronefs de patrouille maritime et des hélicoptères n'a pas permis de respecter les normes d'activités 2009.

Au terme du premier semestre 2010, en dépit d'une disponibilité moindre et des conditions météorologiques défavorables (nuage de cendres volcaniques), la moyenne des heures de vol des pilotes de chasse est demeurée conforme à l'allocation quantitative de la LPM grâce à une activité soutenue du fait de l'embarquement à bord du porte-avions. L'activité de patrouille maritime en métropole a également été affectée par le nuage de cendres volcaniques mais aussi par une mauvaise disponibilité des Atlantique 2 au cours du deuxième trimestre et celle, récurrente des Gardian. L'activité opérationnelle des détachements d'hélicoptères embarqués ne permet pas d'atteindre le niveau d'activité requis par les objectifs LPM.

VOLUME D'ACTIVITÉ DE LA MARINE ENTRE 2008 ET 2010

	2008 Réalisation	2009 Prévision	2009 Réalisation	Cible PAP 2010	Prévision actualisée 2010
Jours de mer par bâtiment Marine	87	100 (110)	87 (97)	100 (100)	90 (99)
Heures de vol par pilote de chasse Marine	170	180 (220)	180 (180)	180 (180)	180 (220)
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Marine	193	220	220	220	220
Heures de vol par équipage de patrouille maritime Marine	325	350	324	350	335

NB : les chiffres entre parenthèses représentent les jours de mer des gros bâtiments et les heures de vol des chasseurs de l'aéronautique navale qualifiés « nuit ».

2.— Une stabilisation espérée pour la période 2011-2013

Pour la période 2011-2013, le nombre de jours de mer des bâtiments de la flotte est largement revu à la baisse (– 12 % en moyenne). En revanche, le nombre d'heures de vol des équipages de l'aéronautique navale est fixé à un niveau proche de celui atteint en 2009 et 2010, ce qui constitue un objectif cohérent avec les dispositions de la loi de programmation militaire et avec les possibilités techniques et financières de la marine nationale.

PRÉVISIONS D'ACTIVITÉ DE LA MARINE ENTRE 2011 ET 2013

	Cible 2011 publiée dans le PAP 2009	Cible 2011 réactualisée dans le PAP 2011	Cible 2013
Jours de mer par bâtiment Marine	100 (110)	88 (97)	88 (97)
Heures de vol par pilote de chasse Marine	180 (220)	180 (220)	180 (220)
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Marine	220	220	220
Heures de vol par équipage de patrouille maritime Marine	350	350	350

Le tableau ci-après montre que le volume d'entraînement de l'aéronavale française est comparable, voire meilleur que celui de ses homologues allemand ou britannique. En revanche, le nombre de jours de mer des bâtiments est désormais largement inférieur.

QUELQUES COMPARAISONS INTERNATIONALES

TYPE D'ACTIVITÉ (par unité 2009/2010)	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
Jours de mer par bâtiment (Bâtiments de haute mer)	n.c.	115	106	50
Heures de vol par pilote de chasse (qualifié nuit)	n.c.	Pas de d'aviation de chasse au sein de la marine	180	n.c.
Heures de vol par pilote d'hélicoptère	n.c.	120	180	n.c.
Heures de vol par équipage de patrouille maritime	n.c.	160	240	n.c.

3.— Les soucis du groupe aéronaval

Le porte-avions *Charles de Gaulle* est sorti de son arrêt technique intermédiaire le 4 septembre 2009. Il a fait l'objet d'une remise en état des lignes propulsives qui a consisté, selon les précisions transmises au Rapporteur spécial, « en un remplacement des accouplements basse pression (BP) et un réemploi des accouplements haute pression (HP), dont la position a été permutée de façon à faire travailler les faces saines des dentures ». L'industriel DCNS a garanti cette réparation pour 4 000 heures de fonctionnement. La DGA a émis un avis favorable à une extension de l'utilisation jusqu'à 6 000 heures sous réserve de contrôle positif après 4 000 heures de fonctionnement.

Cette réparation n'est toutefois pas une solution conforme au cahier des charges du porte-avions, qui n'est pas censé avoir de contraintes sur la durée de fonctionnement des groupes turbo réducteur condenseur. Les négociations contractuelles et les échanges techniques entre la DGA, le service de soutien de la flotte (SSF) et DCNS ont abouti à la programmation, à l'occasion du prochain arrêt technique prévu en 2011, « *d'un changement de technologie des accouplements. Celui-ci consistera à remplacer un système à denture classique par des accouplements à membrane souple* ».

La solution transitoire a néanmoins permis à l'équipage et au groupe aérien de reprendre l'exercice. Le porte-avions a retrouvé sa qualification opérationnelle. L'entraînement des pilotes est actuellement satisfaisant. Durant les mois de mars et avril 2010, le groupe aéronaval a pris part à l'exercice de l'OTAN *Brilliant Mariner*. Cette période de mer a permis de maintenir les qualifications des pilotes, acquises ou revalidées lors de la remontée en puissance du groupe aérien fin 2009. Le nombre de pilotes à former a toutefois nécessité un surcroît d'activité et de mouvements aériens sur le porte-avions.

Le *Charles de Gaulle* a subi cet été un entretien programmé de deux mois qui s'est achevé le 17 septembre 2010 et qui a été suivi d'une période de remise à niveau opérationnel de quelques jours.

Malheureusement, le groupe aéronaval qui devait se déployer en octobre 2010 dans océan Indien a dû reporter sa mission de quelques semaines en raison de nouveaux problèmes, électriques cette fois, survenus à bord du porte-avions *Charles-de-Gaulle*.

C.- L'ARMÉE DE L'AIR

1.- Une activité qui reste en deçà des objectifs

En 2009, l'armée de l'air a réalisé 217 909 heures de vol (pour 233 000 heures initialement prévues), soit - 6,48 % par rapport à l'objectif initial. Par catégorie de flotte, cette activité se répartit comme suit :

ACTIVITÉ AÉRIENNE PAR CATÉGORIES DE FLOTTE, EN 2009

Flottes	Heures de vol réalisées 2009	Heures de vol initiales prévues	Écart %
Aviation de chasse	66 934	68 000	- 1,6
Aviation de transport	46 690	55 870	- 16,4
Hélicoptères	19 239	20 980	- 8,3
Flotte école	62 328	63 100	- 1,2
Flotte support opérationnel (E3F, C135, DHC6)	8 363	8 800	- 5
Flotte de soutien opérationnel (convoyage, soutien)	14 355	16 250	- 11,7
Total	217 909	233 000	- 6,5

L'activité aérienne moyenne réalisée s'élève à 176 heures pour les pilotes de chasse (177 en 2008), à 182 heures pour les pilotes d'hélicoptères (151 en 2008) et à 250 heures pour les pilotes de transport (304 en 2008). Les objectifs d'activité aérienne ne sont pas totalement atteints (94 % de réalisés) et impliquent une perte de compétences des pilotes aguerris, notamment pour les flottes de transport tactique.

Fin juin 2010, l'armée de l'air a réalisé 105 854 heures de vol (pour 114 133 heures initialement prévues), soit – 7,3 % par rapport à l'objectif. Par catégorie de flotte, cette activité se répartit comme suit :

ACTIVITÉ AÉRIENNE PAR CATÉGORIES DE FLOTTE, EN 2010

Flottes	Heures de vol fin juin 2010	Heures de vol théoriques	Écart %
Aviation de chasse	30 548	33 085	– 7,7
Aviation de transport	23 792	25 845	– 7,9
Hélicoptères	8 782	9 693	– 9,4
Flotte école	31 096	32 264	– 3,6
Flotte support opérationnel (E3F, C135, DHC6)	3 921	4 495	– 12,8
Flotte de soutien opérationnel (convoyage, soutien)	7 715	8 751	– 11,8
Total	105 854	114 133	– 7,3

Pour 2010, l'activité aérienne de l'armée de l'air est perturbée par des disponibilités techniques souvent insuffisantes. Ainsi, les objectifs de préparation individuelle ne seront pas atteints pour les pilotes d'hélicoptères et pour de nombreux pilotes de transport tactique ; pour la chasse, les résultats sont plus disparates et dépendent de la flotte considérée.

L'activité aérienne globale programmée pour 2011, à ce stade, est de 217 000 heures. Le nombre total d'heures de vol devrait ensuite se stabiliser autour de 210 000 heures pour les années 2012 et 2013. Les objectifs d'activité individuelle sont ainsi fixés à 180 heures pour les pilotes de chasse, 400 heures pour les pilotes de transport, et 200 heures pour les pilotes d'hélicoptères.

2.– L'incidence des opérations extérieures sur l'activité aérienne

Les heures de vol réalisées en opérations extérieures (Opex) sont comptabilisées dans l'objectif global individuel. Elles font ainsi partie intégrante de l'activité au même titre que les heures de vol réalisées en entraînement ou en exercice. L'activité en Opex de l'aviation de chasse permet de valider des compétences acquises ; l'intensité de cette activité peut néanmoins avoir un impact sur l'entraînement. Les heures effectuées sont décomptées de l'allocation individuelle, ce qui limite la part résiduelle pour, d'une part, poursuivre un entraînement régulier et, d'autre part, assurer la formation des plus jeunes.

L'activité des pilotes de transport est particulièrement liée aux besoins des armées, notamment dans le cadre des opérations extérieures. La diminution du parc d'avions de transport et les problèmes de disponibilité engendrés par la vétusté de ce parc impliquent que la quasi-totalité des vols s'effectue avec du

fret, des parachutistes ou des passagers dans le cadre de missions logistiques de soutien ou de mise en œuvre des forces. Le volume de missions d'entraînement des équipages de transport devient marginal. Or le niveau de préparation est déterminant pour la satisfaction des différents modes d'action pouvant être retenus pour l'emploi des forces.

Une remarque similaire s'applique à la composante ravitaillement en vol. Le parc vétuste de C 135 permet à peine de satisfaire les engagements opérationnels actuels, ce qui pose de sérieuses difficultés pour assurer la formation de leurs équipages.

En 2009, l'activité aérienne réalisée en opérations extérieures (21 692 heures) a représenté 10 % de l'activité globale. Le drone Harfang a été déployé en Afghanistan à la fin du mois de janvier 2009 et il y a effectué 1 519 heures de vol au profit des forces de la coalition ce qui représente 7 % de l'activité en opérations extérieures de l'armée de l'air. Fin juin 2010, l'activité aérienne en Opex était de 13 582 heures de vol, soit 12,8 % de l'activité globale de l'armée de l'air.

3.— Quelques comparaisons internationales

Toute comparaison chiffrée de l'activité aérienne d'armées de l'air différentes doit être exploitée avec prudence, le périmètre et la complexité des missions réalisées par les équipages pouvant être différents d'un pays à l'autre.

ACTIVITÉS MOYENNES RÉALISÉES EN 2009 ET PRÉVISIONS ACTUALISÉES POUR 2010

2009 / 2010	France	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
Heures de vol par type d'avion	176 / 176 (chasse)	200 / 180 (chasse)	180 / 180 (chasse)	180 / 180 (chasse)	30 à 40 / 60 (chasse)
	250 / 270 (transport)	280 / 280 (transport)	200 / 200 (transport)	530 / 450 (transport)	60 / 60 (transport)
	182 / 185 (hélicoptère)	nc / nc (hélicoptère)	120 / 120 (hélicoptère)	170 / 190 (hélicoptère)	55 / 55 (hélicoptère)

Nota : s'agissant des armées étrangères, les chiffres ne sont que des estimations non consolidées.

En Allemagne, la lente montée en puissance de l'Eurofighter (1 000 heures de vol en 18 mois) ainsi que la réglementation restrictive relative aux horaires des personnels de sécurité incendie pénalisent l'activité aérienne de la Luftwaffe. L'armée de l'air allemande ne déploie en moyenne que 30 à 40 appareils sur les différents théâtres d'opération. Ce nombre relativement réduit ne pèse pas de manière significative sur le taux d'activité.

En Russie, le nombre d'heure de vol par pilote est une moyenne qui recouvre des réalités très disparates selon les unités et le type d'appareils. Confrontées à des difficultés financières depuis plusieurs années, les forces aériennes russes ne déploient pas une activité suffisante pour entretenir le niveau opérationnel de l'ensemble de leurs équipages.

V.- LE TRANSPORT AUX PROFIT DES AUTORITÉS PUBLIQUES

Le 17 mai 2010, le Rapporteur spécial du programme *Préparation et emploi des forces*, accompagné de Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial des crédits de la mission *Défense* relatif à l'*Équipement des forces*, a réalisé un contrôle sur pièces et sur place de l'escadron de transport d'entraînement et de calibration (ETEC) de l'armée de l'air basé à Villacoublay.

À un moment où le pouvoir de contrôle du Parlement a été renforcé par la réforme de la Constitution de 2008 et dans une période où l'État se doit d'être irréprochable en matière de dépense publique, il était naturel que les Rapporteurs spéciaux s'intéressent au fonctionnement de cette unité, chargée principalement du transport aérien des membres de l'exécutif français.

A.- UNE CHARGE PRINCIPALEMENT ASSUMÉE PAR L'ARMÉE DE L'AIR

1.- Le rôle essentiel de l'ETEC

L'escadron de transport d'entraînement et de calibration (ETEC) basée à Villacoublay est l'unité militaire de l'armée de l'air à qui reviennent l'honneur et la responsabilité de transporter le Président de la République et les autorités gouvernementales françaises à travers le monde. Il a succédé au GLAM (groupement de liaisons aériennes ministérielles) dans de telles attributions.

Pour cela, cette unité disposait, à la date du contrôle, d'un parc composé des aéronefs suivants :

- deux Airbus A 319 réservés en priorité au Président de la République, puis au Premier ministre, puis aux autres missions. Ces appareils seront remplacés à compter de l'automne 2010 par un Airbus A 330 ;

- deux Falcon 7 X réservés en priorité au Président de la République, puis au Premier ministre, puis aux autres missions ;

- deux Falcon 900 de 13 places ;

- deux Falcon 50 de 10 à 12 places, vieux de 30 ans et progressivement retirés de la flotte ;

- sept TBM 700, monomoteurs à hélice de quatre places, essentiellement réservés aux hauts responsables de l'état-major des armées et des états-majors des trois armées ;

- trois hélicoptères Superpuma dont l'un est habituellement en grande visite pendant que les deux autres sont opérationnels.

Le taux de disponibilité des appareils de l'ETEC, particulièrement élevé, se situe entre 90 % et 100 %.

2.– Le budget de l'ETEC

Le budget de fonctionnement de l'ETEC, intégré au budget opérationnel de programme (BOP) de l'armée de l'air, s'élève à 55 millions d'euros par an. Ce budget se décompose globalement de la façon suivante : environ 10 millions d'euros correspondent aux vols au profit du gouvernement, détaillés dans le tableau ci-après ; dans ce tableau manquent les trois premiers trimestres de l'année 2009 des services du Premier ministre ainsi que les vols réalisés au profit de la Présidence de la République, évalués ensemble à environ 10 millions d'euros également ; manquent encore le coût des évacuations sanitaires réalisées par l'unité (3 millions d'euros), des missions au profit de la DGSE et, plus généralement, du ministère de la Défense.

À ce total doivent être ajoutés les vols d'entraînement réalisés de manière régulière afin que les équipages ne perdent pas leurs qualifications (environ 7,5 millions d'euros).

3.– Les autres moyens à disposition de l'exécutif

Outre l'ETEC, certains responsables ministériels peuvent bénéficier d'autres moyens aériens. C'est le cas du ministre du Budget qui peut bénéficier des moyens aériens des Douanes, du ministre de l'Équipement qui peut utiliser les moyens aériens de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC), des autorités du ministère de l'Intérieur, qui peuvent disposer des moyens de la Sécurité civile ou des hélicoptères de la gendarmerie...

En outre, une autre unité de l'armée de l'air, l'escadron Estérel, dispose de moyens aériens substantiels pour les transports longs courriers : 3 Airbus A 310 et 2 Airbus A 340 basés à Roissy Charles-de-Gaulle. Si quelques déplacements ministériels sont possibles à bord des avions de l'Estérel, notamment pour le ministre de la Défense ou son secrétaire d'État, la plus grande partie de l'activité de cette unité concerne le transport des relèves des forces servant en opérations extérieures.

Les statistiques fournies dans le tableau ci-après ne concernent que les vols de l'ETEC.

B.– UN PRINCIPE RÉCENT : LA FACTURATION AUX AUTORITÉS

Depuis le début de l'année 2009, à la suite des demandes des Rapporteurs spéciaux des crédits de la mission *Défense* de la commission des finances de l'Assemblée nationale et dans le but d'offrir plus de transparence, les vols à bord des appareils de l'ETEC sont facturés aux autorités prescriptrices.

1.– Une instruction ministérielle

L'instruction ministérielle IM 120 régit l'utilisation des moyens aériens de l'ETEC. C'est ce document qui fixe les principes du remboursement par les utilisateurs des moyens de l'armée de l'air.

RECOUVREMENT DES FRAIS DE DÉPLACEMENT RELATIFS À DES VOLS RÉALISÉS PAR L'ETEC AU PROFIT DES AUTORITÉS EN 2009

	Montant dû en euros	Créance du ministère de la Défense	Recette du ministère de la Défense	Créance du Trésor	Recette du Trésor	% recouvré ⁽¹⁾
Agriculture	246 421,24	246 421,24	203 101,25	0	0	82,42
Aménagement du territoire	20 767,83	14 537,48	0	6 230,35	0	0
Assemblée nationale	9 489	6 669,30	6 669,30	2 819,70	2 819,70	100
Budget	68 753,69	68 753,69	68 753,69	0	0	100
Culture	29 241,33	29 241,33	29 241,33	0	0	100
Diplomatie	1 398 354,93	1 398 354,93	1 065 153,86	0	0	76,17
Écologie	366 837,52	366 837,52	161 877,01	0	0	44,13
Éducation	12 963,83	12 963,83	12 963,83	0	0	100
Immigration	138 015,67	138 015,67	138 015,67	0	0	100
Intérieur	590 517,36	586 544,16	469 919,69	3 973,20	0	79,58
Intérieur DAPN	4 271,17	4 271,17	0	0	0	0
Intérieur DSC	30 168,99	30 168,99	0	0	0	0
Justice	251 356,84	175 949,79	0	75 407,05	0	0
Logement	12 009,83	12 009,83	12 009,83	0	0	100
Ministère des finances	264 936,39	264 936,39	183 147,89	0	0	69,13
Premier ministre	1 196 834,99	837 784,49	0	359 050,50	0	0
Présidence de la République	8 191 250,62	7 114 821,32	4 603 153,00	1 076 429,30	0	64,70
Protocole du min des affaires étrang.	72 751,83	72 751,83	0	0	0	0
Relance	31 327,91	31 327,91	0	0	0	0
Santé Sport	12 009,83	12 009,83	12 009,83	0	0	100
Secrétariat d'État affaires europ.	207 338,43	207 338,43	190 096,25	0	0	91,68
Secrétariat d'État aménagt du territ.	9 931,85	9 931,85	9 931,85	0	0	100
Secrétariat d'État collectivités territ.	98 916,71	98 916,71	65 825,04	0	0	66,55
Secrétariat d'État commerce artis.	21 660	21 660	21 660	0	0	100
Secrétariat d'État commerce ext.	361 150,17	361 150,17	290 153,50	0	0	80,34
Secrétariat d'État coopération	599 809,92	599 809,92	227 046,92	0	0	37,85
Secrétariat d'État emploi	19 842,33	19 842,33	19 842,33	0	0	100
Secrétariat d'État famille	19 019,59	19 019,59	19 019,59	0	0	100
Secrétariat d'État industrie	93 615,86	93 615,86	82 184,19	0	0	87,79
Secrétariat d'État justice	8 476,67	8 476,67	0	0	0	0
Secrétariat d'État outre-mer	129 197,11	129 197,11	129 197,11	0	0	100
Secrétariat d'État prospective	77 013,33	53 909,33	0	23104	0	0
Secrétariat d'État sports	9 149,67	9 149,67	3 133	0	0	34,24
Secrétariat d'État transports	39 162,51	39 162,51	39 162,51	0	0	100
Sénat	270	270	270	0	0	100
Travail	19 320,16	19 320,16	19 320,16	0	0	100

(1) Il s'agit des sommes recouvrées au 31 décembre 2009. L'essentiel des règlements, sauf pour les services du Premier ministre, ont été effectués dans les premiers mois de 2010.

Il y est précisé qu'un membre du Gouvernement qui souhaite bénéficier des moyens de l'ETEC doit en faire la demande auprès du cabinet du Premier ministre qui accepte ou refuse. Un à trois refus par semaine sont enregistrés. Le demandeur doit justifier la non-utilisation des lignes aériennes commerciales. La liste des passagers doit être fournie lors de la demande, même s'il n'est un secret pour personne que les modifications sont nombreuses, qu'elles interviennent

jusqu'au dernier moment et que les contrôles *a posteriori* sont loin d'être systématiques.

Le Président de la République et le Premier ministre sont tenus, pour des raisons de sécurité, de voyager sur les vols de l'ETEC, même lorsqu'ils se déplacent pour des raisons privées. Dans ces cas, ils paient personnellement leur place ainsi que celle des membres de leur famille sur la base d'un tarif kilométrique commercial.

Lors d'un voyage à l'étranger de l'un des deux responsables de l'exécutif, deux avions sont toujours mobilisés, le second étant destiné à suppléer une éventuelle panne du premier. Cette procédure ne sera plus utilisée lors des déplacements en A 330, jugé plus fiable que ses prédécesseurs. Un avion de l'escadron Estérel suit parfois la délégation avec, à son bord, journalistes et hommes d'affaires. Depuis la fin de l'année 2009, les journalistes et responsables d'entreprises paient leur place sur la base de tarifs qui se rapprochent, selon le ministère de la Défense, « *au plus près de ceux pratiqués par les compagnies privées* ».

2.— Une note récente

Par ailleurs, une note du 31 mars 2010 rappelle la nécessité de privilégier l'utilisation des lignes ferroviaires et des lignes aériennes régulières. Le recours aux compagnies commerciales n'est pas prohibé, mais « *doit demeurer exceptionnel et passer nécessairement après une demande adressée à l'ETEC* ». Selon ce même document, le recours aux services d'une compagnie commerciale d'aviation d'affaire doit désormais « *faire l'objet d'une autorisation du cabinet du Premier ministre* », car il pourrait s'agir d'un moyen d'échapper à l'autorisation des services du Premier ministre.

Sur le plan pratique, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels ont pour instruction de ne pas autoriser le paiement des vols sur des compagnies privées qui n'auraient pas été autorisés par Matignon.

3.— Un tarif étudié

Le tarif facturé aux membres du Gouvernement est fonction de plusieurs paramètres, notamment le type d'appareils et le nombre d'équipages utilisés, puisque pour les trajets les plus longs, un second équipage est parfois requis. Globalement, le tarif de facturation est environ 40 % moins élevé que le coût de revient des missions. Pourquoi un tel décalage ?

Le coût de revient de l'ETEC est plus élevé que celui des compagnies de transport privées en raison de la contrainte particulière de disponibilité qui pèse sur cet escadron de l'armée de l'air disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, toute l'année. **L'ETEC est susceptible de transporter partout dans le monde les plus hautes autorités du pays avec un**

préavis d'une heure. De la même manière, les avions de l'ETEC peuvent évacuer de n'importe quel point du monde un soldat français blessé. Les évacuations sanitaires sont prioritaires sur toute autre mission. Il s'agit là d'une assurance-vie que la République offre à ses militaires et que seuls deux ou trois pays sur terre peuvent proposer à leurs soldats. Le coût de ce service est impossible à chiffrer, ses retombées sur le moral des forces sont inestimables.

Compte tenu de cette sujétion qui renchérit le coût d'utilisation de l'ETEC, facturer aux ministères au coût de revient aurait pu inciter les membres du Gouvernement à faire appel à des sociétés d'avions taxis qui, non soumises aux contraintes que nous venons d'évoquer, peuvent afficher des tarifs moins élevés. Autoriser un « rabais » de 40 % permet à l'ETEC de redevenir concurrentiel avec le secteur privé et de ne pas faire peser sur les finances des différents ministères des charges financières démesurées. Au total, le remboursement demandé aux autorités utilisatrices prend en compte les éléments suivants :

- la rémunération du personnel calculée hors pension ;
- l'amortissement des aéronefs calculé sur une durée de 30 ans ;
- un abattement de 40 % sur les frais fixes.

À titre d'exemple, l'heure de vol d'un Falcon 50 est facturée à 3 610 euros pour un coût de revient de 4 500 euros. Celle du Falcon 900 coûte 9 400 euros et est facturée à 5 576 euros.

4.– Quelques cas particuliers

Ces remboursements viennent abonder le budget de l'armée de l'air. Les déplacements des autorités du ministère de la Défense ne sont les seules à ne pas faire l'objet d'une facturation, dans la mesure où il ne saurait exister « d'autofacturation ». En 2009, exceptionnellement, la présidence de l'Assemblée nationale a fait appel aux services de l'ETEC pour un déplacement qu'il n'était pas possible d'organiser par voie aérienne civile : cette administration s'est acquittée de sa facture.

Le commandement de l'ETEC confirme que la Présidence de la République reçoit et honore les factures relatives aux déplacements du Président de la République. Les détails des trajets concernés sont plus délicats à évoquer, compte tenu du fait que certains déplacements sensibles de la DGSE, pour des raisons de discrétion, sont imputés à l'Élysée.

C.— LE CONTRÔLE DE L'ETEC N'A PAS RÉVÉLÉ D'ANOMALIE MAJEURE

1.— Une utilisation raisonnée des moyens de l'escadron

Les Rapporteurs spéciaux ont examiné avec soin la situation globale des déplacements des membres du Gouvernement, avant de consulter le détail des trajets de quelques départements ministériels. Ils ont pu constater la hiérarchie des plus « gros consommateurs » de l'ETEC. Ils ont même pu constater que certains secrétaires d'État n'utilisent jamais l'ETEC ou de façon très parcimonieuse. Nombreux sont ceux qui privilégient les lignes commerciales régulières ou, lorsque cela est possible, les liaisons ferroviaires.

Certaines destinations, toutefois, sont difficiles à atteindre sur des lignes régulières lorsqu'il s'agit, par exemple, d'aller à N'Djamena, puis à Antananarivo et de rentrer ensuite en France via Niamey... De la même manière, il est parfois difficile de trouver des places sur un vol régulier au dernier moment, pour se rendre à des obsèques officielles.

Dans d'autres cas, ce sont les horaires parfois restrictifs des compagnies aériennes qui obligent les membres du Gouvernement à utiliser l'ETEC : impossible, par exemple, de rentrer de Berlin en soirée ou même après une réunion qui se prolonge en fin d'après-midi : le dernier vol décolle à 18 h 35. Autre difficulté : les préavis de grève. Un déplacement ministériel à Prague a dû être réalisé à bord d'un avion de l'ETEC en raison du préavis qui risquait de paralyser le trafic aérien ce jour-là.

La comparaison avec des pays tels que le Royaume-Uni ou l'Allemagne confirme que notre pays n'est pas particulièrement dépensier dans ce domaine. À titre d'exemple, le Gouvernement fédéral de Berlin dispose, depuis cette année, de quatre Airbus (2 A 340 et 2 A 319) consacrés aux seuls déplacements de l'exécutif.

2.— La problématique des transports aériens et des choix de priorités

Enfin, même dans les cas où l'utilisation d'avions de ligne pourrait s'avérer possible, il arrive parfois que certains ministres, qui ont vocation à voyager plus que les autres (Premier ministre, Affaires étrangères, Finances, Intérieur, coopération, commerce extérieur...), bénéficient de plus de souplesse dans l'utilisation des moyens militaires.

Au-delà de certains motifs liés au prestige de la fonction et au rang que la France doit tenir dans les sommets internationaux, il s'agit aussi de permettre à ces responsables qui enchaînent les rendez-vous européens et les conférences internationales de se ménager un emploi du temps cohérent et d'essayer de sauvegarder un minimum de vie privée.

D.– UN DISPOSITIF PERFECTIBLE

Malgré l'utilisation raisonnable des moyens de l'ETEC, le dispositif de transport des autorités reste perfectible sur plusieurs aspects.

1.– La meilleure adéquation des moyens aux missions doit toujours être recherchée

Les Rapporteurs spéciaux constatent avec satisfaction que le commandement de l'ETEC s'efforce d'affecter, en fonction des impératifs liés aux déplacements, les moyens les plus adéquats et, surtout, les plus économes.

Toutefois, pour des raisons qui n'apparaissent pas toujours liées aux impératifs techniques des déplacements, on constate parfois l'insistance de certains ministres ou secrétaires d'État à demander à voler sur certains types d'appareils plutôt que sur d'autres qui pourraient paraître plus appropriés.

L'exemple type est celui du Falcon 900, traditionnellement préféré par les autorités pour des raisons de rapidité et de confort mais plus onéreux d'emploi que le Falcon 50, qui est plus petit et plus ancien. Les Rapporteurs spéciaux ne peuvent que soutenir les autorités militaires dans leur politique qui consiste à mettre à disposition des membres du Gouvernement les appareils les plus adéquats sur le plan du rapport coût – efficacité.

2.– Tous les ministères doivent contribuer à rembourser la Défense

Les différents ministères acquittent leurs factures avec plus ou moins d'empressement. Le délai varie, selon les cas, entre deux mois et un an. Le ministère de l'Écologie a été signalé à l'attention des Rapporteurs spéciaux comme étant le plus lent à payer, et ce malgré de nombreuses relances.

Mais les Rapporteurs spéciaux ont découvert que les services du Premier ministre et des secrétariats d'État qui y sont rattachés n'avaient rien payé en 2009.

Les explications fournies sont les suivantes : le Premier ministre et ses services ont bien l'intention de s'acquitter de leurs factures mais commenceront à payer lorsque les règles seront fixées et lorsqu'elles seront identiques pour tous. Cette position est paradoxale, venant de la part de l'autorité qui est justement à l'origine de la réglementation et notamment de l'instruction interministérielle censée régir les déplacements des autorités.

Il va de soi que la crédibilité du dispositif de remboursement des frais de déplacement par les ministères ne pourra être assise que lorsque les services du Premier ministre donneront l'exemple. Matignon, qui a promis d'honorer ses factures en 2010, aurait inscrit 3 millions d'euros à cet effet.

3.— Quelle légitimité a le Trésor à percevoir 30 % des remboursements ?

Une règle surprenante s'applique au remboursement par les ministères de leurs frais de transport aérien : seulement 70 % des sommes remboursées sont versés au ministère de la Défense qui a pourtant supporté la dépense. Pour des raisons que les Rapporteurs spéciaux n'ont pas réussi à éclaircir, 30 % du remboursement est versé au Trésor.

Cette règle semblait, en réalité, très théorique jusqu'en 2009, dans la mesure où les ministères n'avaient pas encore pris l'habitude de régler leurs frais de déplacement. Mais depuis que la facturation est devenue la règle, Bercy a rappelé le principe du prélèvement de 30 % en sa faveur, amputant d'autant les ressources destinées au ministère de la Défense.

Le tableau de remboursement de l'année 2009 nous montre que certaines administrations, parce qu'elles ont acquitté leurs factures avant le rappel de Bercy, ont remboursé la totalité de leur dû au ministère de la Défense. C'est le cas notamment du ministère de la Culture ou de celui du... Budget. Une seule administration, en 2009, semble avoir appliqué la règle du remboursement partagé : l'Assemblée nationale qui s'est probablement acquittée de sa facture après que le Trésor a rappelé la règle.

Les Rapporteurs spéciaux sont surpris de l'existence de cette règle qui ne repose sur aucune justification ni légitimité et qui prive le ministère de la Défense d'une partie du remboursement des frais qu'il engage pour le transport des autorités. Ils rappellent qu'en France, la TVA – facturée au client – s'élève à 19,6 %.

*
* *

En conclusion, les Rapporteurs spéciaux de la mission *Défense* tiennent à souligner la nécessité :

- de fixer des règles permettant de mettre fin à tout excès constaté ;**
- de responsabiliser les membres du Gouvernement sur les itinéraires retenus afin d'optimiser le choix des appareils et les programmes des déplacements ministériels ;**
- d'améliorer les délais de règlement et mettre en place des procédures administratives de régularisation des éventuels motifs de désaccord.**

VI.- LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS

A.- UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DE MOYENS EN 2012 ET 2013

Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels s'élèveront, en 2011, à 2 881 millions d'euros de crédits de paiement, hors entretien des munitions et des systèmes d'information et de communication. La dotation pour 2011 enregistre une nette hausse (+ 6,8 %) par rapport à 2010, même si les autorisations connaissent un certain fléchissement. Mais c'est surtout en 2012 et 2013 que les crédits d'entretien programmé du matériel connaîtront l'augmentation la plus sensible : + 72 % pour les autorisations d'engagement et + 121,3 % les crédits de paiement.

Ces crédits gérés par les différents services chargés du maintien en condition opérationnelle (dont les principaux sont la DCMAT⁽¹⁾, future SIMMT⁽²⁾, la SIMMAD⁽³⁾ et le SSF⁽⁴⁾) sont regroupés par responsables organiques figurant dans le tableau.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL DEPUIS 2008

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		PLF 2011		2012-2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
EMAA	1 033	1 123	1 577	1 201	1 123	1 104	1 498	1 101	2 227	2 457
EMAT	617	558	683	602	841	553	545	563	1 142	1 297
EMM	1 078	1 117	1 302	1 206	1 632	1 040	1 211	1 217	2 228	2 621
Total	2 728	2 798	3 562	3 009	3 596	2 697	3 254	2 881	5 597	6 375

AE : autorisations d'engagement CP : crédits de paiement

Les variations importantes constatées sur les autorisations d'engagement résultent de l'intensification, depuis 2009, de la politique de contractualisation visant un recours plus systématique à des contrats pluriannuels incluant une tranche ferme significative (cas des marchés Leclerc, Frégate, Tyne, M88, SNA).

CRÉDITS D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL PAR MILIEU

(crédits de paiement en millions d'euros)

	2010	2011	2012-2013
EPM Aéronautique	1 647	1 662	3 714
EPM Terrestre	310	346	795
EPM Naval (dissuasion incluse)	740	873	1 866
Total EPM Programme 178	2 697	2 881	6 375

(1) Direction centrale du matériel de l'armée de terre.

(2) Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres.

(3) Structure Intégrée de Maintien en condition opérationnelle des Matériels Aéronautiques de la Défense.

(4) Service de soutien de la flotte.

B.– L'ARMÉE DE TERRE

1.– La réduction du format améliore mécaniquement la disponibilité

La réduction drastique des parcs de matériel liée à la réduction du format des forces permet une amélioration apparente de la disponibilité des engins terrestres ou aériens. En effet, les appareils les plus opérationnels sont conservés tandis que les autres sont revendus, réformés, voire cannibalisés au profit des engins restant en parc. Mais cette amélioration ne durera qu'un temps : sitôt le nouveau format atteint, les difficultés d'approvisionnement en pièces détachées se remettront à produire des effets négatifs si un effort vigoureux n'est pas consenti.

DISPONIBILITÉ DES PRINCIPAUX BLINDÉS TERRESTRES

(en pourcentage)

CATÉGORIE	MATÉRIEL	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	ORIENTATIONS
BLINDÉS	LECLERC	32	41	51	La disponibilité des Leclerc projetés au Liban est satisfaisante car la priorité est donnée aux matériels en opérations extérieures. Le marché « Soutien en service post production » (SSPP) notifié fin 2009 permet une reprise progressive de la disponibilité du parc.
	AMX 30 D	54	54	54	Ce parc est correctement soutenu. Le recours aux prélèvements à partir des engins devenus excédentaires permet de maintenir le parc à un niveau suffisant de satisfaction des besoins.
	AMX 10 RCR	57	60	48	La livraison des éléments logistiques relatifs aux équipements spécifiques liés à la valorisation et la notification de marchés de réapprovisionnement et de réparation permettent de maintenir le parc à un niveau de disponibilité satisfaisant.
	ERC 90 diesel	57	50	51	Cet engin souffre de défaillances de fabrication (boîte de vitesses, tableau de bord, fonction NBC, démarrage à froid) qui sont en cours de règlement par l'industriel. La modernisation de ce parc au titre de la garantie, démarrée il y a trois ans, se poursuit.
	VAB	68	61	59	Ce parc est fortement sollicité (emploi en opex et intégration de nouveaux équipements) Une vigilance particulière est portée sur les délais de livraison de pièces de rechange.
	AMX 10 P valorisé	80	65	60	L'âge du parc engendre des difficultés d'approvisionnement en pièces de rechanges. La politique de prélèvement sur les engins retirés du service limite la baisse du niveau de disponibilité des matériels en ligne, la priorité étant donnée aux Opex et à l'entraînement.
	VBL / VB2L	67	66	66	Les problèmes d'obsolescence de la motorisation et le retard pris dans le développement de son remplaçant requièrent une attention particulière. Ce parc reste fortement sollicité. Les approvisionnements sont destinés en priorité aux Opex...

(1) Situation au 30 juin.

DISPONIBILITÉ DES AUTRES PRINCIPAUX MATÉRIELS TERRESTRES

(en pourcentage)

CATÉGORIE	MATÉRIEL	2008	2009	2010	Commentaires
ARTILLERIE	155 TRF1	68	75	75	La remontée de la disponibilité est confirmée et devrait se maintenir grâce notamment aux prélèvements de pièces sur les engins retirés du service.
	AUF1 TA	59	49	50	La baisse de disponibilité s'explique par le fait que cet engin est en cours de remplacement par le Caesar. De ce fait cet appareil n'est plus prioritaire.
	MO 120	71	52	61	La centralisation de certaines opérations de maintenance conjuguée à la réduction du parc devrait contribuer à maintenir la disponibilité à un niveau correct.
GÉNIE	EBG	51	56	52	Les opérations de démantèlement d'une partie du parc se poursuivent. D'ici 2015, ce parc aura été valorisé.
	Autres matériels	73	62	67	Ces matériels sont sensibles à l'effet « micro parc » : un seul matériel indisponible fait lourdement chuter la DTO.
VÉHICULES UTILITAIRES	VLTT	73	70	67	Le marché de soutien (réapprovisionnement et réparation de rechanges réparables) et le plan de prélèvement permettent de maintenir le niveau de disponibilité actuel malgré l'âge élevé de ce matériel.
	PL 2, 4, 10 t.	73	71	68	Baisse due au mode de calcul de la disponibilité en 2009 qui masque un parc stable s'équilibrant entre la fin de vie des GBC 8 KT et l'arrivée des GBC 180.

Malgré ces éléments, il n'est pas inutile de rappeler que 60 % des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle des matériels sont consommés par sept régiments : les trois régiments d'hélicoptères de combat et les quatre régiments de chars Leclerc. Les 74 autres régiments des forces terrestres doivent se contenter de 40 % des crédits. Ainsi que le montrent les tableaux ci-dessus, la disponibilité des matériels terrestres de l'armée de terre connaît une évolution diversifiée, en fonction des différents types de matériels. La priorité accordée aux matériels utilisés en opérations extérieures induit certaines difficultés pour les engins restés en France, devenus non prioritaires.

2.— Les résultats variables du Tigre

Le Rapporteur spécial ne peut passer sous silence la situation de l'hélicoptère de combat Tigre EC 665 dont les performances techniques sont unanimement appréciées, mais dont la disponibilité est particulièrement faible.

Opérationnel en Afghanistan, le Tigre fait au quotidien la preuve de ses qualités manœuvrières et guerrières. À Kaboul, parce que la priorité a été mise sur l'approvisionnement en pièces de rechange, la disponibilité est qualifiée d'« excellente ». En revanche, sur le territoire national, cet engin neuf dont moins de trente exemplaires sur 80 commandés ont pour l'instant été livrés, connaît un taux de disponibilité de 40 % en réduction constante depuis trois ans.

Pour expliquer ces piètres résultats, l'ALAT avance l'argument de l'hétérogénéité de ce parc pourtant encore réduit mais déjà composé de plusieurs versions : step IS, step 2, standard 1... Les premières de ces machines, livrées il y a à peine quelques années, vont devoir subir une remise à niveau qui va leur permettre d'être hissé au standard 1. Le chantier débutera à la fin de l'année 2010, chaque engin concerné étant immobilisé 8 à 10 mois !

DISPONIBILITÉ DES AÉRONEFS DE L'ALAT

(en pourcentage)

CATÉGORIE	AÉRONEFS□	2008	2009	2010	Observations
Hélicoptères légers	Gazelle 341/342 Ecole	69	63	65	Avec 63 % de disponibilité ces parcs répondent aux objectifs fixés par l'état-major. Le marché de maintien en condition opérationnelle du viseur Viviane assure une stabilité de la disponibilité du système d'armes à 70 % (soit quarante viseurs). La déflation de ces parcs devrait permettre de maintenir une bonne disponibilité globale.
	Gazelle 342 Hot/Reco	52	64	67	
	Gazelle 342 Viviane	53	59	60	
	Gazelle 341 Canon	56	64	72	
	Gazelle AATCP	44	55	59	
	Gazelle Globale	57	61	63	
	Fennec	71	75	67	La baisse de disponibilité des Fennec est liée d'une part à la mise en conformité du parc avec les normes de l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et d'autre part à un cycle de « grande visite » de certains appareils
Hélicoptère NG	Tigre EC 665	47	44	40	Les mauvais résultats sont liés à l'hétérogénéité de ce petit parc constitué de plusieurs versions différentes ainsi qu'aux difficultés d'Eurocopter à livrer des rechanges pour les versions les plus anciennes. Des problèmes techniques rencontrés sur certains équipements, notamment les viseurs, contribuent également à immobiliser des appareils.
Hélicoptères de Manœuvre	Cougar	48	48	49	La disponibilité des parcs Puma et Cougar reste faible du fait d'une couverture logistique insuffisante. Cette situation est de plus aggravée par un grand nombre d'opérations d'entretien de 3 ^e niveau technique d'intervention (NTI3).
	Puma	48	48	49	
	EC 725 Caracal	36	57	61	Ce parc a une disponibilité proche de l'objectif. Grâce à l'existence d'un contrat d'entretien global, la couverture logistique de ce parc est excellente. Une légère baisse de la disponibilité est néanmoins attendue au deuxième semestre 2010 en raison du retard important pris dans les visites sur site effectuées par l'industriel
Avions	TBM 700	73	70	65	Les TBM 700 font actuellement l'objet d'une rénovation avionique. Le premier avion rénové a été réceptionné le 22 juin 2010 (3 mois de chantier). Ce niveau de disponibilité devrait se maintenir jusqu'à mi-2011
	Pilatus PC6	82	85	67	

B.– LA MARINE NATIONALE

1.– Le mode de calcul de la disponibilité est modifié

La notion de disponibilité pour les bâtiments de la marine nationale a évolué en 2009. Jusqu'à fin 2008, la mesure portait sur la « *disponibilité technique* » (DT), qui correspondait au volume de matériels disponibles rapporté à la totalité du parc ; à partir de 2009, cette mesure est remplacée par celle de la

« *disponibilité technique opérationnelle* » (DTO), qui correspond au volume de matériels disponibles rapporté à un volume nécessaire pour assurer le contrat opérationnel (incluant les moyens nécessaires à la préparation opérationnelle du personnel), appelé seuil optimal.

Pour la marine, le volume de matériels disponibles correspond au nombre de bâtiments qui ne sont ni en arrêt technique (majeur ou intermédiaire), ni indisponibles pour cause d'aléas (IA). Un bâtiment est considéré en IA :

- en cas d'avarie d'un équipement ou matériel affectant sa capacité à naviguer en autonomie et en sécurité ;
- en cas de retard de la fin de la période d'entretien programmé ;
- en cas d'indisponibilité consécutive à une erreur d'exploitation.

2.– Des résultats inégaux

En 2009 et au début de l'année 2010, la disponibilité technique de la flotte de surface s'est maintenue à un niveau satisfaisant. La disponibilité des frégates antiaériennes reste toutefois insuffisante en raison d'une fragilité persistante de la ligne de propulsion. L'admission au service actif en 2010 des frégates *Chevalier Paul* et *Forbin* permettra d'améliorer les résultats de cette catégorie. La disponibilité du porte-avions *Charles de Gaulle* en 2009 a été dégradée par des aléas techniques sur les accouplements des lignes d'arbres, qui ont été remplacés lors de l'arrêt technique de l'été 2009.

DISPONIBILITÉ DES NAVIRES DE LA FLOTTE

(en pourcentage)

BÂTIMENTS	2007 (DT)	2008 (DT)	2009 (DTO)	2010 (DTO)
Porte-avions	(1)	(1)	49 (1)	91
Groupe école <i>Jeanne d'Arc</i> et <i>Georges Leygues</i>	58,8	67	91,7	-
Transporteur de chaland / Bâtiment de projection et de commandement	76,6	76	85	84
Frégates Lutte anti-aérienne	59,6	77,3	46	55
Frégates Lutte anti-sous-marine	74,9	72,6	75	74
Frégates <i>La Fayette</i>	85,0	74	71	72
Avisos	76,5	76,7	77	66
Chasseur de mines tripartites	82,6	79,3	97	74
Pétroliers ravitailleurs	70,0	67	90	63
Sous-marin nucléaire d'attaque	47,9	40,3	63	52
Frégates de surveillance outre-mer	81,4	82,1	78,5	nc
Patrouilleur P 400 et Albatros	81,8	73,6	73,5	nc
Bâtiments de transport léger	80,4	79	88,7	nc

(1) Le *Charles-de-Gaulle* a connu un taux de disponibilité de 100 % du 1^{er} janvier au 31 août 2007, (date d'entrée en carénage, puis de 0 % du 1^{er} septembre au 31 décembre 2007. En 2008, il n'a pas été comptabilisé en raison de son entretien. Du 13 mars au 25 août 2009, il a de nouveau été immobilisé.

DISPONIBILITÉ DES AÉRONEFS DE L'AÉRONAVAL

CATÉGORIES	AÉRONEFS	2008	2009	2010	Observations
Aviation embarquée	Rafale	59	53	58	Malgré une situation logistique toujours critique, la disponibilité devrait progresser fin 2010, lors du déploiement opérationnel du porte-avions.
	Super étendard modernisés	41	44	50	La disponibilité de ce parc vieillissant reste fragile avec des actions de maintenance de plus en plus lourdes et coûteuses.
	Hawkeye	59	61	61	L'objectif de disponibilité de ce micro parc est difficilement atteint du fait de la présence quasi-permanente d'un appareil en visite sur les trois et des chantiers de modification.
Hélicoptères de combat	Lynx	37	42	39	Les efforts menés en 2009 ont permis d'améliorer la situation logistique. Toutefois, la disponibilité de ce parc est obérée par des problèmes structurels qui occasionnent des immobilisations de longue durée.
	Panther	53	61	59	Les chantiers de modernisation et des carences logistiques réduisent la disponibilité. Cette situation devrait perdurer jusqu'à fin 2011.
	Dauphin Pedro	47	44	58	L'objectif de disponibilité de ce micro parc est difficilement atteint du fait de la présence quasi-permanente d'un appareil en visite sur les trois.
	NH-90	-	-	57	Le premier NH90 a été livré début mai 2010. Trois autres appareils suivront d'ici la fin de l'année.
Patrouille maritime	ATL2	51	53	54	Les chantiers de modification et une situation logistique toujours contrainte ne permettent pas d'envisager d'amélioration à moyen terme.
Surveillance maritime	Falcon 50	79	71	67	Les chantiers de rénovation se sont achevés au premier semestre. Malgré des problèmes de corrosion, les objectifs de disponibilité devraient être atteints au second semestre. Ce parc devrait doubler d'ici à 2014 avec la récupération des F50 de l'ETEC qui seront modifiés a minima.
	Falcon 200 Gardian	67	64	54	Le traitement d'une obsolescence sur la génération électrique et les chantiers de modernisation affecteront la disponibilité jusqu'à l'été 2011.
Hélicoptères de service public	Super Frelon	32	53	69	Les derniers Super Frelon ont été retirés du service le 30 avril 2010.
	Dauphin Service public	78	74	78	
	EC 225	-	-	84	Ces deux appareils ont été acquis pour remplacer provisoirement les Super Frelon dans l'attente de l'arrivée des NH90.
	Dauphin NHV	-	-	83	Ces deux aéronefs sont loués pour trois ans, également dans l'attente de l'arrivée des NH90.
Aviation de soutien maritime	Xingu	58	61	55	La disponibilité des Xingu devrait répondre aux besoins opérationnels en 2010, malgré les immobilisations liées à leur rénovation.
	Cap 10	53	51	54	
	Rallye	63	67	64	
	Falcon 10	63	56	55	
	Alouette III Globale	49	50	51	
GLOBAL MARINE		50	53	54	

En ce qui concerne les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), le retour d'expérience des retards survenus dans les arrêts techniques de l'année 2008 a permis d'améliorer notablement la disponibilité en 2009. Ainsi, l'immobilisation de la *Perle* s'est achevée dans les délais prévus. En 2010, la disponibilité des SNA est réduite par la décision prise d'immobiliser chaque sous-marin neuf mois avant tout carénage, de manière à les ménager. Compte tenu de leur caractère nucléaire, aucun risque ne peut être pris quant à l'utilisation de ces bâtiments qui ne peuvent sortir que lorsque leur sécurité est totalement assurée ; leur remplacement par les *Barracuda* est plus que jamais urgent.

Ainsi qu'il est de coutume, la marine ne communique pas les chiffres de la disponibilité de ses quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins.

C.— L'ARMÉE DE L'AIR

1.— De réels progrès pour le Rafale et le Mirage 2000

Le manque de rechanges continue de grever la disponibilité des appareils en ligne, avec une dizaine d'avions en moyenne en attente de pièces au premier semestre 2010. Le taux de disponibilité s'établit en moyenne à 57 % au cours du premier semestre 2010, contre 52 % un an auparavant. La situation devrait continuer de s'améliorer avant la fin de l'année avec la livraison des pièces commandées dans le cadre du plan de relance de l'économie, notamment auprès des sociétés Thales et Snecma, et du marché global passé avec Dassault.

Le soutien des trois Rafale qui seront déployés en permanence sur la base aérienne n° 104 d'Al Dhafra, à compter de novembre 2010, constituera une priorité pour l'armée de l'air.

La disponibilité moyenne des **Mirage 2000** est de l'ordre de 43 % à 69 % (41 % à 60 % en 2009) selon les versions et reste conditionnée par les livraisons de moteurs de rechange, en nette augmentation : en mai 2010, l'armée de l'air disposait de 178 moteurs opérationnels pour ses Mirages 2000 contre 145 fin 2008. Cependant, suite à l'accident d'un Mirage 2000-5 en mai, le pas d'inspection d'un module majeur du réacteur a été réduit de moitié, entraînant l'arrêt de 34 moteurs. Un plan d'action est en cours (inspection et remplacement d'aubes) pour permettre la restauration de la disponibilité dont les premiers effets sont attendus pour septembre 2010.

En outre, la flotte des Mirage 2000 D connaît une gestion individualisée de micro parcs, traduisant des niveaux hétérogènes de modifications et d'équipements qui pèsent sensiblement sur l'emploi de cette flotte particulièrement sollicitée en opérations extérieures.

La disponibilité moyenne des **Mirage F1** varie de 43 % à 55 % selon les versions. Cette flotte vieillissante en cours de retrait de service souffre d'une disponibilité globalement limitée malgré le prélèvement de pièces de rechanges réalisés sur les avions retirés du service. La forte augmentation de l'activité

opérationnelle depuis juin 2009 induite par les restructurations et les opérations extérieures génère des charges de maintenance qui dépassent les capacités d'absorption des unités techniques.

2.— Des avions de transport vieillissants

La disponibilité des avions de transport **Hercules C-130**, bien qu'en hausse (63,4 % contre 58,3 % en 2009) reste en deçà des objectifs de l'état-major de l'armée de l'air. Cette flotte est confrontée à la conjonction de prestations industrielles non satisfaisantes et d'un chantier de rénovation difficile. Malgré les actions menées sur ces deux fronts, la tendance ne devrait pas s'améliorer car différents travaux (rénovation, application de modifications, changes d'importants éléments structuraux) vont devoir être conduits.

La flotte des **Transall C-160** est très sollicitée et vieillissante. Son maintien en parc est lié au retard important accusé par le programme de l'avion A 400 M qui doit lui succéder. La disponibilité du Transall est médiocre, de l'ordre de 42 à 55 % selon les versions. Les actions de maintenance sont de plus en plus lourdes et coûteuses. Néanmoins, les plans d'action en cours devraient permettre une légère amélioration de la disponibilité du parc.

La bonne disponibilité de la flotte des **Casa** (77 %) permet de satisfaire les contrats opérationnels et l'entraînement des équipages. Elle constitue le complément indispensable aux flottes C160 et C130.

La disponibilité des ravitailleurs **K/C135** fluctue aux alentours entre 61 et 65 % selon les années. Le grand âge de ces appareils et les chantiers de vérifications et modifications prévus pour durer jusqu'en 2014 ne devraient pas améliorer significativement ce taux à brève échéance.

3.— La situation de certains hélicoptères reste préoccupante

Sur la période écoulée, la disponibilité des **avions de support** (A 310, A 319, A 340, TBM 700, Falcon, AWACS) est restée excellente, généralement comprise entre 98 et 100 %. Les **avions écoles** Alphajet et Xingu enregistrent également des taux de disponibilité conformes aux besoins de l'armée de l'air.

Malgré une légère diminution de la disponibilité passée de 69 % en 2009 à 63 % en 2010, le parc des hélicoptères **Fennec** se situe au niveau du seuil d'acceptabilité fixé à 26 aéronefs disponibles. Avec 10,5 aéronefs disponibles en moyenne sur le premier semestre, le parc des hélicoptères **Puma** n'atteint pas le seuil d'acceptabilité fixé par l'EMAA à 11,5. La situation des Puma reste préoccupante en raison d'un approvisionnement logistique insuffisant. Le recours à l'externalisation des grandes visites chez un industriel privé a permis de diminuer la durée d'immobilisation par rapport aux résultats du SIAé (Service industriel aéronautique) qui, pour sa part s'est engagé dans un processus ambitieux d'amélioration de ses prestations.

VI.– LES FORCES SERVANT À L'EXTÉRIEUR DE NOS FRONTIÈRES

Les unités qui servent hors du territoire national sont ordinairement considérées comme étant en opérations extérieures. Cette appellation générique recouvre dans les faits deux situations différentes : les forces prépositionnées dans des pays étrangers amis et les forces agissant dans le cadre d'une opération extérieure proprement dite, que cette opération soit placée sous commandement national ou international (ONU, OTAN, UE).

A.– LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

1.– Des effectifs qui s'adaptent et diminuent

La France dispose de forces prépositionnées dans quatre pays. Elle stationne traditionnellement des unités dans trois anciennes colonies d'Afrique avec lesquelles elle est liée par des accords de défense : le Sénégal, Djibouti et le Gabon. Les forces présentes depuis parfois fort longtemps en Côte d'Ivoire ou au Tchad ne figurent pas dans le dispositif des forces prépositionnées, s'agissant d'opérations extérieures en cours. Une fois celles-ci terminées, nos forces auront vocation à rentrer dans leur totalité en France.

IDENTITÉ DES UNITÉS CONSTITUANT LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

	Armée de terre	Armée de l'air	Marine
Djibouti	5 ^{ème} Régiment interarmes d'outre-mer 13 ^{ème} demi-brigade de la Légion étrangère	Base aérienne 188 EC 4/33 « Corse » Escadron de transport outre-mer 88	1 unité marine 1 EDIC (engin de débarquement d'infanterie et de chars)
Émirats arabes unis	Groupeement Terre	Base aérienne 104	1 unité marine 1 BCR (bâtiment de commandement et de ravitaillement) 1 état-major embarqué
Gabon	6 ^{ème} BIMA (Bataillon d'infanterie de marine), Direction des commissariats d'outre-mer	Détachement air	-
Sénégal	23 ^{ème} Bataillon d'infanterie de marine	Base aérienne 160 Escadron de transport outre-mer 55	1 unité marine 1 avion de patrouille maritime Atlantique 2 1 EDIC

Les effectifs des forces prépositionnées évoluent peu. Le nombre global a diminué de 75 militaires entre 2009 et 2010, soit – 1,6 % des effectifs. La montée en puissance de l'implantation française aux Émirats arabes unis (+ 142 en 2010), est plus que compensée par la diminution des effectifs stationnés au Gabon (– 43) et surtout à Djibouti (– 147). Les forces présentes

dans ce pays devraient d'ailleurs continuer à baisser dans les années à venir, jusqu'à s'établir aux alentours de 1 900 militaires.

EFFECTIFS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES AU 30 JUIN 2010

	Terre	Air	Marine	Total au 30 juin 2010	Rappel 30 juin 2009
Djibouti	1 530	809	203	2 542	2 689
Sénégal	562	285	141	988	985
Gabon	642	83	0	725	768
Émirats arabes unis	107	86	224	417	275
Total	2 841	1 263	568	4 672	4 717

2.- Le surcoût lié au stationnement hors métropole

Les surcoûts occasionnés par des forces prépositionnées par rapport au stationnement en métropole sont principalement de deux ordres :

– les rémunérations, dont les majorations varient selon les pays de stationnement. Le surcoût global en rémunérations et charges sociales des postes prépositionnés à l'étranger se montait, en 2008, à 144,6 millions d'euros : Grâce à la légère diminution des effectifs évoquée plus haut, mais aussi en raison de l'augmentation des personnels de courte durée par rapport aux personnels permanents, une nette diminution a été enregistrée en 2009 : 136,9 millions d'euros, soit – 5,4 %.

SURCOÛT EN RÉMUNÉRATIONS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

En millions d'euros

Théâtres	Terre	Air	Marine	Total 2009	Rappel 2008
Djibouti	39,02	28,6	7,1	77,72	76,1
Sénégal	14,38	9,9	5,47	29,75	34,1
Gabon	17,47	1,6	0	19,27	24,6
Émirats arabes unis	2,96	2,26	7,9	13,12	9,8
Total	73,83	42,56	20,47	136,86	144,6

– le transport, dont le coût varie selon le mode de transport retenu et la destination. Le tableau ci-dessous présente le coût du fret acheminé par voie maritime et aérienne en 2009 et 2010. Les coûts relatifs à la voie maritime comprennent les affrètements de navires rouliers et le recours à la voie maritime commerciale.

Les données sont fournies à la date du 1^{er} août 2010. Les coûts sont nettement inférieurs à ceux de l'année 2008 qui incluaient le transport logistique de l'opération Licorne, en Côte d'Ivoire. Le ministère de la Défense n'est pas encore capable de fournir des chiffres fiables relatifs aux coûts du transport vers les Émirats arabes unis, compte tenu du caractère nouveau de ce théâtre et du grand nombre de mutations de personnels en cours lors de la date retenue pour le calcul.

COÛT LOGISTIQUE DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

(en millions d'euros)

	2009		2010	
	Voie maritime	Voie aérienne	Voie maritime	Voie aérienne
Djibouti	1,75	0,61	1,85	0,24
Sénégal	0,91		0,45	0,03
Gabon	1,28		0,79	0,05
Émirats arabes unis	0,06	0,15		
Total	4,00	0,76	3,09	0,32
	4,76		3,41	

Par ailleurs, la France verse une contribution annuelle de 30 millions d'euros au titre de la convention bilatérale du 3 août 2003 avec la République de Djibouti relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes dans ce pays (cf *infra*).

Les États de stationnement n'accordent pas de compensations financières. Tout au plus, la France bénéficie-t-elle encore de certaines dérogations douanières, variables selon les pays. Mais celles-ci tendent à s'amenuiser, compte tenu des besoins en recettes fiscales des pays concernés et d'une revendication de compensation du déficit économique engendré par la réduction des effectifs.

La France est propriétaire de ses installations dans un seul pays, au Gabon. À Abou Dabi, si l'infrastructure est à la charge des Émirats, le fonctionnement courant est assuré par la France.

3.— La réorganisation de notre dispositif prépositionné

La présence militaire française en Afrique et au Moyen-Orient, traditionnellement articulée autour de quatre bases prépositionnées (Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti), fait l'objet d'une importante réorientation. En 2008, profitant de la présence des effectifs de l'opération *Licorne*, les 484 soldats du 43^{ème} BIMA (Bataillon d'Infanterie de Marine) qui étaient présents de manière permanente en **Côte d'Ivoire** ont été rapatriés. Ce pays n'accueille donc plus de forces prépositionnées.

Au **Sénégal**, l'évolution du dispositif actuel des forces françaises vers un pôle opérationnel de coopération, à la demande des autorités sénégalaises, se caractérise par une diminution des effectifs de 1 200 à environ 300 militaires. Le but est de développer une structure réduite, dont l'organisation interarmées sera innovante, et qui aura pour mission principale la coopération militaire régionale. Les unités qui ne seront plus déployées au Sénégal devraient être, à terme, le 23ème bataillon d'infanterie de Marine (BIMA) et l'engin de débarquement d'infanterie et de chars (EDIC) *Sabre*.

Les forces françaises prépositionnées au **Gabon**, environ un millier d'hommes, n'ont pas avoir vocation à quitter ce pays, conformément aux souhaits des autorités locales.

La base de **Djibouti** est confirmée en tant que base opérationnelle sur la façade Est de l'Afrique. Sans connaître les choix de réorganisation qui seront arrêtés en fin d'année, l'hypothèse actuellement retenue est celle d'une diminution des effectifs de l'ordre de 1 000 militaires. La négociation des accords de défense et celle de la convention fiscale de 2003 ont été liées à la demande des Djiboutiens. Dans ce cadre, il est indiscutable qu'une déflation des effectifs des forces françaises à Djibouti (FFDj) devrait faire baisser mécaniquement la participation financière. C'est toutefois tout l'enjeu des négociations en cours.

Concernant l'hôpital Bouffard, les modalités de son éventuelle reprise par les Djiboutiens sont partie intégrante des négociations sur les accords de défense car le rapporteur spécial a relevé le fait que les prestations qui y sont effectuées sont pour l'essentiel réalisées au profit des forces armées djiboutiennes (FAD) et de leurs ayant droits pour un montant de 11 millions d'euros non défalqué de l'indemnité versée par la France.

Enfin, depuis 2008, la France dispose d'une implantation interarmées à Abou Dabi, aux **Émirats arabes unis**. L'ouverture de cette base, géographiquement peu distante de Djibouti, a conduit le Rapporteur spécial à se rendre sur place pour évaluer la complémentarité des deux sites.

B.– DEUX BASES COMPLÉMENTAIRES AUX ÉMIRATS ET À DJIBOUTI

L'implantation militaire française aux Émirats arabes unis (IMFEAU) est la première base militaire française créée à l'étranger depuis de nombreuses années. Ouverte à la demande des autorités locales, elle constituera pour un budget raisonnable un trait d'union avec les forces françaises opérant dans les zones sensibles du Moyen-Orient.

1.– Abou Dabi : l'armée française au cœur d'une zone sensible

a) Une implantation souhaitée et financée par les autorités locales

C'est le 18 janvier 2008 qu'a été signé l'accord gouvernemental entre la France et les Émirats arabes unis qui a conduit à la création d'une base interarmées d'Abou Dabi. La base, devenue opérationnelle en mai 2009, a été entièrement construite et financée par le pays d'accueil. Elle s'articule autour de trois implantations :

– dans le port de commerce Mina Zayed d'Abou Dabi, une base navale et de soutien susceptible d'accueillir des bâtiments de gros tonnage a été construite. À proximité immédiate, plusieurs bâtiments abritent l'état-major des

forces françaises, des chambres pour les militaires de passage, un hangar pour hélicoptères ainsi qu'une infirmerie qui sera ultérieurement transformée en hôpital de niveau 2. La marine dispose également de facilités pour les escales de ses bâtiments à Fujārah, sur la côte est des Émirats ;

– sur la base aérienne émirienne d'Al-Dhafra, à 45 minutes du centre d'Abou Dabi, la base aérienne 104 de l'armée de l'air peut accueillir sept chasseurs dans des abris protégés du soleil, ainsi que deux gros porteurs. Actuellement, seuls trois chasseurs Mirage 2000-5 sont déployés ;

– à l'extérieur de la ville, dans le camp militaire émirien de Zayed military city, l'armée de terre dispose d'un centre d'entraînement où sont reconstitués des décors permettant un entraînement au combat dans des conditions particulièrement réalistes.

b) Des effectifs et des moyens en augmentation

L'effectif global est d'environ 260 personnes dont 110 « permanents » séjournant trois ans, et 150 effectuant des séjours de deux à quatre mois. Les effectifs permanents séjournent à Abou Dabi avec leurs familles (76 en février 2010) et leurs enfants (98 enfants scolarisés). Les États-Unis et le Royaume-Uni, également présents sur place, considèrent la zone comme trop dangereuse et envoient leurs militaires sans les familles.

À l'horizon 2011, l'implantation française devrait compter environ 570 militaires dont 240 permanents répartis de la manière suivante :

- un groupement Terre interarmes (GTIA) d'environ 270 personnes ;
- une base aérienne forte de 130 militaires,
- une base navale et de soutien d'environ 110 personnes,
- une structure de commandement et de renseignement de 60 agents.

En 2011, l'armée de terre aura déployé sur place le véhicule blindé VBCI, ainsi que le canon autoporté Caesar. L'équipement numérique du fantassin Félin y sera utilisé. L'armée de l'air devrait rapatrier d'ici quelques mois ses trois Mirages 2000-5 pour les remplacer par six Rafale. La marine fera de son implantation le point d'appui prioritaire du bâtiment de commandement et de ravitaillement (BCR) *Somme*. La capacité de commandement, d'hébergement et de restauration de transit de la base, actuellement de l'ordre de 350 personnes sera portée à 500.

c) Un relais utile pour les Opex

Au plus proche d'une zone géographique sensible et instable, l'implantation d'Abou Dabi a commencé à montrer son utilité : zone de transit d'une grande utilité pour les avions à destination de l'Afghanistan, elle constitue

une escale bienvenue pour les chasseurs à destination de Kaboul, mais aussi pour les Airbus qui transportent les personnels.

Les bâtiments de la marine nationale en patrouille dans l'océan Indien ou dans le golfe Persique, qui réalisaient déjà dans le passé des escales aux Émirats, bénéficient désormais d'un véritable soutien logistique. En 2009, 24 escales de navires militaires français ont été traitées par la nouvelle implantation des Émirats. Le groupe aéronaval, articulé autour du porte-avions *Charles de Gaulle* est attendu pour décembre 2010. L'amiral « Alindien », commandant les forces françaises dans cette vaste région et qui était jusqu'à présent embarqué à bord d'un navire, devrait dorénavant être basé à Abou Dabi.

Enfin, même si l'argument n'est pas officiellement avancé par les autorités françaises, la présence au cœur du Moyen-Orient des équipements militaires français les plus modernes ne pourra qu'aider à l'exportation, dans une région traditionnellement ouverte aux achats d'armements français et dont les dépenses militaires sont élevées.

d) Des possibilités d'entraînement appréciables

Les possibilités d'entraînement aux Émirats sont très importantes, surtout dans un cadre de coopération. L'environnement désertique offre des conditions d'emploi beaucoup moins restrictives et donc plus réalistes qu'en métropole. La proximité des forces armées émiriennes facilite les actions de coopération et ne peut que favoriser l'interopérabilité :

- les capacités du centre d'entraînement des **forces terrestres** permettent l'usage de blindés et rendent possible le tir avec tous les types d'armes (obus, flèches, artillerie, roquettes). Sous réserve d'en demander l'autorisation, les forces françaises peuvent bénéficier d'un espace d'entraînement plus large offrant la possibilité de faire intervenir des moyens aériens ;

- les moyens aériens bénéficient de l'accès à des zones de combat de très grandes dimensions permettant un entraînement avec de faibles restrictions en vitesse et en altitude. Les conditions climatiques sont en général bien plus favorables qu'en France et permettent, en outre, de familiariser les équipages avec un environnement proche de celui rencontré dans certaines Opex ;

- les bâtiments de la marine nationale, profitant d'escales à Abou Dabi, ont effectué des entraînements conjoints avec leurs homologues émiriens. Par ailleurs, un entraînement coordonné entre l'armée de l'air et la marine (attaque et défense de navires) est possible, les zones d'entraînement navale et aérienne se recoupant.

e) Un budget raisonnable

Les dépenses constatées en 2009 de l'implantation militaire française aux Émirats arabes unis se sont établies à 23 millions d'euros dont 7,7 millions au titre des surplus de rémunération.

Cette somme augmentera avec la montée en puissance de la base jusqu'en 2011. L'année prochaine, un pic de dépenses estimé à 90 millions d'euros lié à l'acquisition d'un lot technique d'entretien du Rafale. En régime stabilisé, le coût de l'implantation devrait être de l'ordre de 75 millions d'euros par an, dont 36 millions d'euros de RCS.

2.— Djibouti, présence militaire française dans la Corne de l'Afrique

L'armée française est présente à Djibouti depuis le dix-neuvième siècle, lors de la colonisation de ce que l'on appelait alors la *Côte française des Somalis*, puis le *Territoire français des Afars et des Issas*. Depuis l'indépendance de Djibouti, obtenue le 27 juin 1977, l'armée française est chargée, par traité, d'assurer la défense aérienne du pays qui ne possède pas d'armée de l'air.

a) Une présence en accord avec le Gouvernement djiboutien

La convention franco-djiboutienne du 3 août 2003 fixe le cadre juridique de la situation financière et fiscale des forces françaises à Djibouti. Elle dispose notamment que la France s'engage à assurer au gouvernement djiboutien, au titre de la présence de ses forces sur son territoire djiboutien, une contribution forfaitaire de 30 millions d'euros par an.

Outre qu'elle recouvre l'occupation par les forces françaises des emprises immobilières mises à leur disposition par la partie djiboutienne, cette contribution annuelle comprend :

- le montant de l'impôt sur le revenu du personnel des forces françaises ;
- le montant des taxes intérieures de consommation acquittées par les forces françaises ;
- le montant de l'aide fournie au ministère djiboutien de la défense ;
- le montant annuel des actions civilo-militaires réalisées au profit des populations locales ;
- tout un ensemble de taxes et prélèvements acquittés par les forces françaises : taxes d'aéroport, taxes portuaires, indemnité compensatrice du bureau postal militaire, taxe sur les produits pétroliers, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...

Le sentiment selon lequel les autorités djiboutiennes tentent de profiter au maximum de la présence française pour en retirer des subsides ne peut être complètement écarté. L'accord de 2003 ayant rendu impossible la création par la République de Djibouti de toute nouvelle taxe à l'égard des militaires français ou de leurs familles, les autorités locales ont commencé à créer des redevances. Il en est ainsi de la redevance sur l'assainissement de l'eau, d'autant plus injustifiée que l'eau, à Djibouti, n'est pas plus potable avant qu'après la création de la taxe... Selon notre ambassadeur en poste à Djibouti, **l'addition des**

sommes versées par les autorités militaires et civiles françaises, de celles versées par les autorités américaines (qui disposent également d'une base mais qui vit en complète autarcie, sans présence des familles) et de l'aide internationale au développement représenterait environ 70 % du PIB djiboutien. La seule présence française représente entre 20 et 25 % du pays local.

b) Une implantation dont l'utilité n'est plus à démontrer

De l'avis de tous, la présence des forces militaires françaises à Djibouti permet à ce pays de constituer un havre de stabilité dans une région agitée, où les États sont faibles et les armes nombreuses à circuler.

Situé sur le détroit de Bab-El-Mandeb, entouré de pays instables (Somalie, Somaliland, Érythrée, Éthiopie, Yémen), Djibouti occupe une position stratégique entre Mer Rouge et océan Indien, sur une route maritime qui voit transiter la quasi-totalité du commerce maritime entre l'Europe et l'Asie et qui suscite la convoitise des pirates modernes. La base navale française de Djibouti est utilisée comme base support pour l'opération internationale Atalante de lutte contre la piraterie.

Le vaste territoire quasi désertique de la République de Djibouti offre aux armées des opportunités exceptionnelles de préparation opérationnelle : l'aguerrissement et l'acclimatation pour le combat en zone désertique se font en conditions réelles ; l'armée de l'air bénéficie de champs de tir présentant des conditions de réalisme très supérieures à celles qu'elle rencontre en métropole ; la marine peut se livrer à des exercices de tir contre la terre. En outre, ces activités peuvent être combinées dans une approche interarmées.

Enfin, l'implantation militaire française est également très utile... à la République de Djibouti : outre la sécurité et la stabilité qu'elle apporte dans la région, elle contribue, par ses dépenses et celles de ses militaires et de leurs familles, pour 20 à 25 % du PIB du pays.

c) Un coût élevé en raison du haut niveau de rémunérations

Outre les 30 millions d'euros précédemment évoqués, le coût de la présence militaire française à Djibouti peut être évalué à 322 millions d'euros par an (chiffres de 2008), ainsi répartis :

- titre 2 (rémunérations et charges sociales) : 253,5 millions d'euros ;
- titre 3 (activités et fonctionnement) : 34,2 % ;
- titre 5 (investissements) : 12,8 millions d'euros ;
- titre 6 (contributions) : 21,7 millions d'euros

En 2009, ce montant est évalué à 339 millions d'euros. Le montant élevé du coût de l'implantation de nos forces à Djibouti est lié au nombre de personnels déployés : plus de 3 000 personnes dont 1 700 militaires permanents (séjours de deux ou trois ans), 400 civils permanents et près d'un millier de militaires en mission de quatre mois.

L'armée de terre est représentée par le 5^{ème} Régiment interarmes outremer (RIAOM), la 13^{ème} Demi-brigade de la Légion étrangère, un détachement du 13^{ème} Régiment de parachutistes (RDP) ainsi qu'un détachement de l'ALAT comprenant 5 hélicoptères de manœuvre et 2 hélicoptères légers. L'armée de l'air, à travers plusieurs formations, déploie 10 avions de chasse Mirage 2000, un Transall, deux hélicoptères de manœuvre et un hélicoptère léger. La marine dispose, dans sa base navale, d'un engin de débarquement d'infanterie et de char (EDIC), de deux chalands de transport de matériel (CTM) et un avion de reconnaissance Atlantique 2. Sont aussi présents à Djibouti un détachement avancé des transmissions (DAT) ainsi qu'un groupe médicochirurgical de haut niveau installé dans l'hôpital militaire Bouffard.

d) De sensibles économies devront être réalisées

L'état-major des armées justifie l'importance de la présence militaire française par les missions dévolues à nos armées à Djibouti, notamment la défense aérienne de la République, mission que l'on ne retrouve dans aucune autre implantation. Compte tenu de la faiblesse des armées de l'air des pays riverains (absence d'armée de l'air en Somalie et au Somaliland, aviation désuète et non opérationnelle en Érythrée, forces réduites en Éthiopie) le Rapporteur spécial s'interroge sur l'adéquation du volume des forces à l'éventuelle menace.

Le déplacement qu'il a effectué du 16 au 18 février 2010 aux Émirats arabes unis et à Djibouti a confirmé au Rapporteur spécial l'impression selon laquelle ces deux bases, loin d'être concurrentes s'avèrent complémentaires. **Toutefois, il apparaît évident que la montée en puissance de la première, qui se trouve dans une zone particulièrement sensible, ne peut se faire sans une décroissance sérieuse des effectifs et moyens de la seconde, positionnée dans une région moins militarisée.** En cas de besoin opérationnel, les avions positionnés sur l'une des deux implantations peuvent rejoindre l'autre base en une heure et demi de vol pour les plus rapides, en deux heures pour les plus lents. **Compte tenu de la réduction probable du nombre d'aéronefs présents à Djibouti et du coût des rémunérations et charges sociales lié au nombre de militaires présents sur place, la dissolution d'un des deux régiments présents dans notre ancienne colonie semble s'imposer.**

Selon une simulation émanant de l'état-major des armées, une implantation française à Djibouti de 1 650 militaires coûterait « seulement » 150 millions d'euros par an contre près de 350 millions actuellement, avec 3 000 hommes sur place. C'est vers une évolution de ce type que le ministère de la Défense doit impérativement s'orienter.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial considère que la contribution forfaitaire de 30 millions d'euros versée annuellement à la République de Djibouti pour la dédommager de la présence de nos forces – et qui s'ajoute aux 350 millions d'euros du coût proprement dit de l'implantation – a vocation à être diminuée de manière proportionnelle à la réduction de nos effectifs.

Ce n'est pourtant pas l'option retenue par les autorités puisque le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une hausse de 3,1 millions d'euros de cette indemnité qui, au passage est qualifiée de « subvention » dans le projet de performance. **Paradoxalement, cette contribution française instaurée à l'origine « en raison de l'implantation de forces permanentes françaises » sera augmentée en 2011 « pour compenser la diminution des effectifs français sur place » !**

e) Le cas de l'hôpital Bouffard

La France dispose à Djibouti d'un hôpital militaire moderne : l'hôpital Bouffard. Cet établissement, destiné à l'origine aux militaires français et à leurs familles, s'est ouvert également aux membres des forces armées djiboutiennes, aux « officiels » djiboutiens et à leurs familles, ainsi qu'à d'autres patients. Les Américains, par exemple, qui entretiennent eux aussi une base militaire dans la ville, ne disposent pas de structure médicale comparable et envoient à Bouffard leurs personnels malades ou blessés.

Le coût annuel de fonctionnement de cet hôpital s'élève à 17 millions d'euros. Compte tenu de l'évolution enregistrée dans l'ouverture de l'établissement, **il s'avère que, désormais, seulement 2,2 % des patients sont des militaires français** (18,9 % avec les membres de leurs familles) ! 81 % de l'activité de cet hôpital militaire n'est donc pas liée, de près ou de loin, à nos armées : 49,5 % des patients sont des membres des forces armées djiboutiennes, des officiels ou des membres de leurs familles soignés gratuitement, 14,7 % sont des indigents djiboutiens soignés sans contrepartie financière, tandis que 16 % sont des patients bénéficiant d'une convention, principalement des expatriés employés par des entreprises multinationales.

**COMPTE DE FACTURATION DE L'HÔPITAL MILITAIRE FRANÇAIS
BOUFFARD À DJIBOUTI (2008)**

	coût en euros	%
Militaires français	381 710	2,2
Familles de militaires français	2 945 890	16,7
Forces armées djiboutiennes, officiels, familles	8 756 500	49,5
Indigents djiboutiens	2 593 210	14,7
Armées étrangères	46 860	0,2
Patients civils dont l'employeur bénéficie d'une convention	2 821 760	16
Soins administrés à des patients payants	125 870	0,7
TOTAL	17 671 800	100

Compte tenu du coût non négligeable de son fonctionnement, la réflexion sur le devenir de cette structure, surtout dans un contexte de diminution sensible de la présence militaire française, mérite d'être lancée. La réalisation d'un centre de santé français plus modeste que l'hôpital Bouffard et dimensionné au nouveau format de nos forces prépositionnées devrait être suffisant pour satisfaire les besoins futurs de nos militaires et de leurs familles.

Dans une région du monde sous-équipée en matière médicale et où la majeure partie de la population n'a qu'un accès restreint aux soins, **la cession pure et simple de l'hôpital Bouffard et de ses équipements modernes au ministère de la santé de la République de Djibouti devra constituer une juste compensation à la réduction du format des forces françaises** et à la réduction concomitante de la contribution forfaitaire.

C.- LES FORCES SERVANT EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

1.- Des effectifs et des coûts reflétant l'évolution des théâtres

Depuis une dizaine d'années, le nombre de militaires français déployés simultanément en opérations extérieures reste supérieur à 10 000. Les théâtres où notre présence militaire diminue sont généralement compensés par ceux où elle augmente : c'est le cas ces dernières années avec une réduction régulière de nos forces dans les Balkans, contrebalancée par une augmentation de présence en Afghanistan.

En 2010 toutefois, ainsi que l'atteste le tableau ci-après, le nombre de militaires français en opérations extérieures diminuera de près de 1 000 hommes.

EFFECTIF OPEX PAR ARMÉE ET PAR OPÉRATION

Théâtres d'opération	Effectifs moyens 2009					Effectifs moyens 2010 (estimation)				
	Terre	Air	Mer	Autres	Total	Terre	Air	Mer	Autres	Total
Afghanistan	2 780	582	375	73	3 810	3 213	432	555	345	4 545
Liban	1 428	11	103	16	1 558	1 459	18	11	27	1 515
Tchad	1 977	479	17	57	2 530	856	334	0	72	1 262
Côte d'Ivoire	1 094	74	222	37	1 427	858	38	224	46	1 166
Bosnie	28	0	0	1	29	1	0	0	0	1
Kosovo	1 326	18	10	62	1 416	745	11	11	46	813
Océan Indien	1	1	268	0	270	1	1	428	0	430
Haïti (séisme)	-	-	-	-	-	71	2	23	0	96
Autres	91	22	4	0	117	255	102	0	0	357
Total défense	8 725	1 187	999	246	11 157	7 459	938	1 252	536	10 185

Autres : direction et services communs (service de santé, service des essences...).

En effet, la réduction simultanée et sensible de la présence française sur plusieurs théâtres (Bosnie, Kosovo, Tchad, Côte d'Ivoire) sera supérieure à la hausse enregistrée en Afghanistan (+ 735). Encore faut-il savoir que cette hausse est partiellement artificielle : elle inclut les marins du groupe aéronaval qui devraient croiser en novembre et décembre 2010 dans l'Océan Indien dans le

cadre de la mission *Héraclès* mais qui seront juridiquement rattachés à l'opération afghane.

En 2009, les problèmes techniques du porte-avions avaient empêché l'organisation d'une mission équivalente : en conséquence, les chiffres relatifs à la présence française en Afghanistan en 2010 sont sensiblement majorés par rapport à ceux de 2009, sans que cela ne traduise une hausse équivalente du nombre de militaires réellement présents sur le sol de ce pays.

2.— Les spécificités du théâtre afghan

Du point de vue financier, la déflation des effectifs ne se traduit pas dans les chiffres dans la mesure où les théâtres qui sont évacués étaient les plus proches, les plus faciles d'accès et les plus calmes. À défaut d'être réduits, le coût global des Opex pour 2010 devrait être stable par rapport à 2009.

SURCÔÛT OPEX GLOBAL ET PAR OPÉRATION

(en millions d'euros)

Théâtres d'opérations	2009				2010			
	Dont			TOTAL	Dont			TOTAL
	RCS	Alim.	Fonct.		RCS	Alim.	Fonct.	
Bosnie	1,3	0,1	0,9	2,4	0	0	0	0
Kosovo	46,3	0,4	25,4	81,8	27,4	0,3	30,3	59
Côte d'Ivoire	45,5	4,2	22,6	72,7	39,4	3,4	29,2	72
Afghanistan	126,5	12,6	201,3	387,2	151,4	9,8	243,7	469
Tchad (Épervier)	38,3	8,8	64,3	111,9	33,5	6,1	57,3	97
EUFOR Tchad	21,8		18,8	68	0,3			0,3
Liban	49,2	2,9	36,6	90,3	50,1	2,5	43,2	95,8
Océan Indien	5,6	0,2	13,2	21	14,1		17,4	37,2
Séisme Haïti				0	3,1	0,8	1,3	5,2
Autres	15,7		9,2	35,1	19,7	1,6	10	31,3
Total général	350,1	29,2	392,4	870,5	339	24,5	432,5	866,9

RCS : Rémunération et charges sociales ; Alim : Alimentation ; Fonct : Fonctionnement hors alimentation.

En Afghanistan, les troupes coalisées doivent conduire une véritable guerre, avec les coûts que cela engendre en matière de matériels détruits et de munitions consommées. Ce coût élevé résulte également en grande partie de l'éloignement du théâtre, atteignable depuis la France par voie aérienne seulement. Il est également lié à des équipements personnels spécifiques et plus coûteux (gilets pare-balles de dernière génération, bottes de montagne spécifiques...). Enfin, le maintien en condition opérationnelle des matériels malmenés sur les pistes de montagne, est beaucoup plus onéreux qu'ailleurs. Et encore, les coûts présentés n'intègrent ni les surcoûts liés à l'entraînement, spécifique pour ce théâtre, ni les programmes réalisés dans l'urgence, particulièrement coûteux, tels que l'achat de véhicules adaptés (VAC, VHM, Buffalo...), l'installation de tourelleaux téléopérés sur les VAB ou encore l'achat de brouilleurs.

En 2009, le montant total du coût des opérations en Afghanistan était estimé à 330 millions d'euros. Il a été revu à la hausse pour s'établir à 387 millions en fin d'exercice. En 2010, il s'élèvera au moins à 469 millions d'euros (+ 21 %) ce qui représente 54 % du coût de l'ensemble des opérations menées par les forces françaises, contre 40 % un an auparavant. Compte tenu de la hausse des effectifs présents, le titre 2 est désormais évalué à 151 millions d'euros, en hausse de 20 % par rapport à 2009. Les frais de fonctionnement subissent une hausse du même ordre.

3.— La budgétisation du coût des Opex : un long chemin

Le surcoût des opérations extérieures pour 2010 est actuellement estimé à 867 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse de 6 millions d'euros par rapport à 2009 (– 0,7 %). Ce résultat favorable, bien qu'obtenu à un niveau de dépenses élevé, est d'autant plus appréciable que les opérations en Afghanistan se sont intensifiées et restent particulièrement coûteuses. Il a été rendu possible par la stabilisation voire la diminution du coût des autres Opex, notamment de celles se déroulant en Côte d'Ivoire, au Tchad et dans les Balkans.

Conformément aux demandes réitérées des parlementaires et, en particulier, des présidents de la commission des Finances et de celle de la Défense, ainsi que du Rapporteur général du budget, qui souhaitent une plus grande sincérité dans la détermination du montant de ces crédits, le financement des opérations extérieures en loi de finances initiale sera encore augmenté en 2011 puisque la provision s'établira à 630 millions d'euros, soit 60 millions d'euros de plus qu'en 2010. Rapporté au montant du coût des Opex en 2010, c'est près de 73 % de la dépense qui serait financés dès le budget initial. Nous savons pourtant qu'il manquera encore probablement 200 millions d'euros pour financer totalement ces opérations. En 2012 et 2013, le montant de la provision devrait rester stable à 630 millions d'euros.

FINANCEMENT DES SURCÔÛTS OPEX DEPUIS 2002

(CP, en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Surcoûts totaux Opex	678	654	633	553	603	685	852	873	867	?
dont programme 152 gendarmerie	18,5	25	28	25	24	21,5	20	-	-	-
Provision LFI	24	24	24	100	175	375	475	510	570	630
dont gendarmerie	-	-	-	-	-	15	15	-	-	-
Taux de couverture LFI	3,5 %	3,7 %	3,8 %	18,1 %	29,0 %	54,7 %	55,8 %	58,4 %	65,7 %	
Couverture par décret d'avance	-	400	540	421	453	272,5	221	228	218	
Couverture en LFR	373	20	-	-	-	-	-	-	-	-
Réouverture en LFR de fin d'année	-	400	495	-	269	-	-	223	?	
Surcoûts non remboursés	281	210	114	453	159	272,5	159	140	?	

Le tableau ci-dessus retrace l'amélioration de la budgétisation, symbolique en 2002 et 2003, plus substantielle ces dernières années. Cette

budgetisation n'en demeure pas moins sous-évaluée par rapport aux coûts réels. L'antenne du ministère du budget selon laquelle « *le financement intégral des Opex ne peut être inscrit en loi de finances initiale en raison de leur caractère par nature imprévisible et aléatoire* » est démentie par la qualité des prévisions réalisées chaque année. Au demeurant, si la provision devait s'avérer un jour supérieure aux besoins, il serait toujours loisible au ministère du budget de récupérer la partie excédentaire.

L'expérience montre que le coût des opérations extérieures s'est stabilisé, ces dernières années, un niveau largement supérieur à celui des provisions en LFI qui doivent donc, pour que la loi de finance soit conforme au principe de sincérité budgétaire, être réévaluées en conséquence. À défaut, les crédits d'équipement, essentiels à la modernisation de nos forces, sont traditionnellement ponctionnés.

4.— Le processus de remise en condition des soldats

Compte tenu de la spécificité du théâtre afghan, les militaires ayant passé six mois en Afghanistan bénéficient d'un « processus de remise en condition », à Chypre. Ce stage a pour objectif de proposer aux intéressés une phase de transition permettant un retour à des conditions de vie normales après avoir été exposé dans la durée à des situations opérationnelles difficiles et à un danger réel. Il se déroule dans un hôtel civil.

Les objectifs concrets de ce séjour sont les suivants :

- clôturer la mission et à exploiter les enseignements ;
- identifier des comportements inadaptés au retour et prévenir des difficultés d'ordre psychologique ;
- informer le personnel sur les dispositifs d'aide et de soutien disponibles pour faire face aux difficultés du retour ;
- accompagner la dissolution du groupe ;
- informer sur les réalités du retour à des activités de garnison ;
- accélérer la perte du conditionnement au combat.

Entre juin 2009 et juin 2010, 4 000 militaires ont bénéficié de cette phase de transition. Le séjour est d'une durée de trois jours et deux nuits. La prestation est facturée entre 400 euros et 600 euros par militaire selon la période d'occupation de l'hôtel, soit environ 2 millions d'euros sur un an.

DEUXIÈME PARTIE : LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Le programme *Soutien de la politique de la défense* constitue le programme support du ministère. À ce titre, il regroupe les grandes fonctions transverses exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA). Le programme comprend également les crédits du service d'infrastructure du ministère, de l'action sociale, ainsi que les crédits relatifs à l'informatique d'administration et de gestion.

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2011

A.- UN BUDGET EN FORTE HAUSSE

1.- Une évolution perturbée par les restructurations et l'immobilier

Le projet de budget pour 2011 présente, d'une part, une forte augmentation par rapport à celui de 2010, et d'autre part un important décalage entre les autorisations d'engagement qui s'élèveront à 4 383 millions d'euros (+45,2 %) et les crédits de paiement qui s'élèveront à 3 022 millions d'euros, en hausse de 21,9 % par rapport à l'exercice précédent.

PROJET DE BUDGET DU PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE POUR 2011

(en millions d'euros)

	Actions	2010		2011		%	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Direction et pilotage	65,5	65,5	68,0	68,0	+3,8	+3,8
02	Fonction de contrôle	28,6	28,6	29,0	29,0	+1,4	+1,4
03	Gestion centrale et organismes extérieurs	398,7	458,7	427,4	488,5	+7,2	+6,5
04	Politique immobilière	1 252,3	961,5	2 536,2	1 338,7	+102,5	+39,2
05	Système d'information, d'administration et de gestion	143,3	147,4	114,6	114,6	-20,0	-22,3
06	Accompagnement de la politique des ressources humaines	363,3	363,3	397,1	397,1	+9,3	+9,3
08	Promotion et valorisation du patrimoine culturel	52,9	53,4	57,6	56,9	+8,9	+6,5
09	Communication	41,1	41,1	40,0	40,0	-2,7	-2,7
10	Restructurations	673,6	360,3	713,1	489,3	+5,86	+35,8
	Total	3 019,4	2 479,7	4 383,1	3 022,2	+45,2	+21,9

Ce sont essentiellement les crédits liés à la politique immobilière (+ 39,2 % des crédits de paiement) et aux restructurations (+ 35,8 %) qui sont à l'origine de la forte hausse enregistrée. Les crédits liés à l'accompagnement de la

politique des ressources humaines enregistrent également une hausse sensible (+ 9%).

2.— Une forte hausse des crédits d'investissement

L'année 2011 sera marquée par une forte hausse des crédits de paiement de Titre 5 consacrés à l'investissement. D'un montant de 165 millions d'euros en 2009, ces crédits ont d'abord été portés à 789 millions d'euros en 2010 et devraient atteindre 1 062,6 millions d'euros en 2011. La hausse des autorisations d'engagement est tout aussi réelle : 1 185 millions d'euros en 2009, 1 356 millions d'euros en 2010 et 2 456 millions d'euros en 2011.

Ces crédits, qui devraient être abondés, en outre, de plusieurs centaines de millions d'euros issus des fameuses recettes exceptionnelles (cf *supra*) permettront de poursuivre ou d'achever la construction d'un ensemble d'infrastructures opérationnelles qui seront détaillées plus loin.

L'accent sera mis également sur les restructurations menées par le ministère de la Défense. Les crédits inscrits l'année dernière, 673 millions d'euros en autorisations d'engagement et 360 millions d'euros en crédits de paiement seront portés respectivement à 713 et 489 millions d'euros. Au sein de ces crédits sont inscrits 65,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 38,4 millions d'euros de crédits de paiement au titre du fonds pour les restructurations de la défense (FRED).

Compte tenu de la hausse des effectifs liés aux transferts détaillés ci-après, les dépenses de rémunérations et charges sociales augmenteront également, quoique de manière moins sensible : 1 031 millions d'euros seront inscrits à ce titre en 2011 contre 895 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 15,2 %.

B.— L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE MASQUE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS

Comme l'an dernier, la lecture des chiffres bruts des effectifs donne l'impression que le programme gagne des effectifs. En réalité, ce sont les modifications de périmètre liées à la réorganisation des services de soutien et de reconversion qui donnent cette impression trompeuse : la plupart des emplois de soutien sont logiquement transférés des programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 146 *Équipement des forces* au profit du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense*.

En 2010, le plafond d'emplois autorisé s'élevait à 11 663 postes. L'an prochain, il s'élèvera à 12 552 ETPT soit une hausse apparente de 889 postes (+ 7,6 %) par rapport à l'année précédente. Cette hausse apparente dissimule une suppression de 260 emplois en année pleine et s'explique par un solde de transferts qui s'élève à 1 098 emplois.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DÉPENSES DE PERSONNEL

	2010	2011	solde	Crédits 2011 ⁽¹⁾
Catégorie A	1 523	1 720	+ 197	137 119 964
Catégorie B	2 482	2 630	+ 148	139 709 396
Catégorie C	2 997	3 409	+ 412	138 773 215
Ouvriers de l'État	1 529	1 475	- 54	76 861 140
Officiers	1 320	1 368	+ 48	151 696 315
Sous-officiers	1 586	1 722	+ 136	107 741 830
Militaires du rang	163	178	+ 15	7 643 038
Volontaires	63	50	- 13	1 193 630
Total	11 663	12 552	+ 889	760 738 528

(1) Ces crédits incluent les charges sociales.

Les principaux transferts, liés à la restructuration du ministère, concernent les postes suivants :

- la création des centres ministériels de gestion (+ 694 emplois en provenance de l'ensemble des programmes de la mission Défense et de la mission Anciens combattants) ;

- le regroupement des unités infrastructures sur les bases aériennes (+ 225 emplois en provenance du programme 178) ;

- le transfert du centre de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte à l'agence de reconversion de la défense (+ 128 emplois en provenance du programme 178) ;

- le regroupement des personnels des bureaux régionaux interarmées du logement à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (+ 61 emplois en provenance du programme 178) ;

- le soutien de l'hôtel de la Marine au service parisien du soutien de l'administration centrale etc.

II.– LA COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

A.– LA DICOD DOIT CONTINUER À ÉVOLUER

La communication du ministère est principalement assurée par la délégation à l'information et à la communication de la défense (Dicod).

La fonction communication évolue au même rythme que l'ensemble du ministère et perdra 11 % des emplois pendant la réforme, passant de 1 377 agents en 2008 à 1 230 en 2012. Sur ce total, la Dicod compte 190 personnes, chaque état-major disposant de ses propres services spécialisés.

Le Rapporteur spécial constate que la fonction communication du ministère de la Défense est dispersée au sein des armées. Loin de travailler de

manière coordonnée, ces différents organismes se retrouvent parfois dans des situations de concurrence. Le regroupement sur un seul et même site – Balard – des différents états-majors, de leurs moyens de communication et de la Dicod permettra de rationaliser cette fonction. La mutualisation de la fonction communication sur le site de Balard conduit d'ailleurs la Dicod à préparer la mise en place d'un plateau technique regroupant ses propres communicants, ceux de l'état-major des armées (EMA), des trois armées, de la direction générale de l'armement (DGA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA).

B.– LES ADAPTATIONS EN COURS

La Dicod mène des actions destinées d'une part à renforcer l'efficacité de la fonction communication et d'autre part à réduire ses coûts de fonctionnement. L'objectif de meilleure efficacité a conduit la direction à mener les actions suivantes :

- la mise en service du nouveau site internet, en juillet 2010, et l'optimisation du fonctionnement de ce nouvel outil, avec l'intégration d'espaces adaptés pour des profils particuliers (jeunes) et la déclinaison sur les médias sociaux (facebook, twitter) ;

- le renforcement de la couverture de l'actualité, en cohérence avec la structure du nouveau site internet qui (composé d'un site d'actualités et d'un site institutionnel), ainsi que l'actualisation du partenariat avec La Chaîne Parlementaire (LCP) ;

- l'initialisation d'une nouvelle politique de formation aux métiers de l'image en rationalisant les achats de matériels et en créant un pôle de formation aux métiers de l'image au sein de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense.

La réduction des coûts de fonctionnement de la Dicod s'est traduite par les mesures suivantes :

- la réalisation d'économies sur le marché des revues du ministère de la défense par la réduction du nombre d'exemplaires ou de la périodicité. Les gains prévisionnels en la matière sont estimés, pour l'année 2011, à environ 20% ;

- l'externalisation de la veille médiatique, qui permet de couvrir de nouveaux besoins et d'obtenir un gain de 6,5 équivalents temps plein travaillés ;

- l'accroissement des achats communs avec le service d'information du gouvernement (SIG) (plate-forme téléphonique de secours, contrat Unité de Bruit Médiatique) dans le cadre des opérations de mutualisation conçues et proposées par le SIG.

III.— LA FONCTION IMMOBILIÈRE AU CŒUR DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME

Avec près de 30 000 emprises représentant plus de 300 000 hectares et 50 millions de mètres carrés de surface utile, pour une valeur inscrite au bilan de l'État de près de 20 milliards d'euros, ce parc immobilier est le premier des administrations de l'État et représente 43 % de l'ensemble. Fruit d'une longue histoire et de besoins spécifiques, il est particulièrement diversifié et comprend à la fois des cantonnements et bases militaires, des monuments historiques, des nécropoles, des immeubles de logement ou des bureaux fréquemment situés en centre ville. Les crédits consacrés à la politique immobilière représentent 50,5 % du budget du programme.

A.— LES CESSIONS RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA RÉFORME

1.— Le rôle de la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives

La politique immobilière du ministère de la Défense est proposée au ministre par la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) qui l'élabore en relations étroites avec les états-majors, directions et services et en s'appuyant sur l'expertise du service d'infrastructure de la défense (SID). Son objectif principal est la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement des forces dans les délais prescrits (2009-2014).

Afin de répondre aux besoins immobiliers des forces armées et des directions et services et faciliter la programmation et le rythme des cessions, le ministère de la Défense a segmenté son patrimoine en trois ensembles (premier ensemble : les biens utiles aux armées, deuxième ensemble : les biens cessibles sous réserve de reconstitution du potentiel ou cessibles mais dont la cession est inopportune en raison de la pollution des sols, troisième ensemble : les biens inutiles et immédiatement cessibles).

Les schémas directeurs immobiliers, pilotés par la DMPA en liaison avec le SID et les états-majors permettent de définir pour les dix ans à venir les évolutions immobilières en prenant en compte les besoins des armées et les enjeux de développement urbain. Il s'agit *in fine* de réaliser un document de programmation approuvé par le ministre.

En 2009, le ministère de la Défense a enregistré plus de 65 millions d'euros de retour de produits de cessions dont 50 M€ au titre des emprises régionales et 15 millions d'euros au titre de l'immobilier parisien (vente d'Issy-les-Moulineaux dont le paiement est fractionné). Au 10 août 2010, les produits de cession encaissés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Immobilier* s'élevaient à 65,6 millions d'euros, pour un montant prévisionnel d'ici à fin 2010 d'ordre de 90 à 110 millions d'euros. Cette somme pourrait s'avérer plus importante encore en cas de finalisation de la vente partielle de la caserne Lourcine, à Paris, d'ici la fin de l'année.

2.— Les cessions d'emprises en province

Les ventes d'emprises régionales sont constituées d'emprises déjà libérées avant les restructurations d'une part, et d'emprises délaissées par les armées à la suite du nouveau plan de stationnement d'autre part.

Environ 48 millions d'euros sont attendus en 2010 (contre 46 millions d'euros encaissés en 2009) sur les emprises qui avaient été libérées avant les restructurations ; à ce jour 39 millions d'euros ont déjà été perçus. Les cessions d'emprises libérées à la suite du nouveau plan de stationnement devraient se traduire cette année par un montant de recettes de l'ordre de 15 à 20 millions d'euros (4 millions d'euros en 2009).

Le nouveau plan de stationnement, les mesures de restructuration entraîne pour la période 2009-2015 la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares. Des actions préalables aux cessions sont nécessaires, notamment la valorisation des emprises, l'évaluation des coûts de dépollution, et éventuellement la réalisation de ces opérations, en particulier celles à caractère pyrotechnique. Elles sont susceptibles de retarder le processus de cession.

Par ailleurs, la moitié de ces emprises cessibles est éligible au dispositif de cession à l'euro symbolique prévu par l'article n°67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. En 2009, 17 emprises ont été cédées à l'euro symbolique et contre six emprises à titre onéreux.

Au cours des sept premiers mois de 2010, six nouvelles emprises ont été cédées à l'euro symbolique et une l'a été à titre onéreux. La valeur des six emprises cédées à l'euro symbolique avait été estimée globalement par France Domaine à 23,1 millions d'euros.

3.— Des cessions d'emprises parisiennes très importantes attendues

Le projet Balard, qui se traduira par le regroupement sur un site unique des états-majors et des administrations centrales du ministère de la Défense, fait l'objet d'un examen plus détaillé ci-après.

Ce projet s'accompagne de la libération de treize emprises parisiennes abritant des services d'administration centrale appelés à se regrouper sur le site unique. Les libérations se dérouleront selon le calendrier suivant :

- en 2010, le pavillon du Montparnasse, l'emprise Saint-Charles et la caserne Gley ont été cédés selon le calendrier prévu ;

- en 2012, les casernes Reuilly et Lourcine ;

- en 2014, l'abbaye de Penthemont, les hôtels du Génie, de Penthemont et de l'Artillerie, la caserne de la Pépinière, l'îlot Saint-Germain (à l'exception de

l'hôtel de Brienne), l'emprise de La Tour-Maubourg et l'hôtel de la Marine. Compte tenu de ses caractéristiques patrimoniales et historiques, l'hôtel de la Marine restera propriété de l'État, et fera l'objet d'une procédure de valorisation spécifique.

Ces emprises seront probablement vendues vers 2012-2013, tout en étant occupées par les services du ministère de la Défense qui paiera, jusqu'à leur libération définitive, un loyer aux nouveaux propriétaires. La ville de Paris, qui a déjà fait jouer son droit de préemption sur plusieurs sites militaires déjà aliénés pourrait être intéressée par le site de la rue La Tour-Maubourg. Les ex-ateliers de construction de Puteaux (à Rueil-Malmaison) et la caserne Sully à Saint-Cloud pourraient être cédés aux communes sur lesquelles sont situées ces emprises.

B. – LE REGROUPEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE À BALARD

La volonté du pouvoir exécutif de regrouper les états-majors et les services centraux du ministère de la Défense en un lieu unique va conduire à la réalisation d'un projet de grande envergure, semble à ceux qui ont présidé au transfert des services du ministère de l'économie à Bercy ou à ceux de l'Équipement à la Grande arche de la Défense. Une équipe de projet a été constituée, sous la forme d'une Délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRES), créée par l'arrêté ministériel du 9 octobre 2008. Cette structure légère, directement rattachée au ministre, bénéficie de l'expertise des services compétents du ministère.

1. – Rationaliser l'organisation géographique du ministère

Dans le cadre des travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministre de la Défense a proposé au Président de la République que l'administration centrale du ministère soit regroupée sur le site de Balard dans le 15^{ème} arrondissement de Paris. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a validé cette proposition. Le projet, consubstantiel à la réforme des armées, répond aux objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersés sur une quinzaine de sites parisiens ;

- rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère de la défense en libérant une ressource foncière importante dans Paris ;

- rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;

- réussir un grand projet architectural qui marquera Paris et le ministère de la défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Le site de Balard comprend deux parcelles. La parcelle est (8,5 ha), qui héberge actuellement l'état-major de l'armée de l'air, et la parcelle ouest (8 ha), séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. La parcelle ouest sera divisée en deux parties par une voie nouvelle prévue au plan local d'urbanisme de Paris :

– à l'est de cette nouvelle voie se trouveront cinq hectares sur lesquels seront construits des immeubles neufs du ministère de la Défense et, notamment, les plus sensibles sur le plan de la sécurité ;

– à l'ouest de cette nouvelle voie resteront trois hectares destinés à une valorisation sous forme d'immeubles locatifs de bureaux ou de commerces.

Le projet comporte trois volets :

– la construction de 140 000 m² de bâtiments neufs ; principalement à l'ouest du site ;

– la rénovation de 140 000 m² de bâtiments existants sur la parcelle est et du bâtiment Perret de la parcelle ouest ;

– dans l'optique de générer des recettes annexes, la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur l'extrémité ouest.

La rénovation des deux tours de la Cité de l'Air est d'ores et déjà engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. La Tour F, actuellement en chantier, sera livrée en mars 2012. La Tour A, ancien siège de la DGA, sera livrée en juin 2012. Le projet devra respecter les normes du plan local d'urbanisme, avec notamment un coefficient d'occupation des sols (COS) de 3 et une hauteur maximale de construction de 31 mètres. S'agissant du mobilier, il sera demandé aux candidats de proposer une gamme de création, aussi bien pour les mobiliers standards du personnel, que pour les mobiliers spécifiques des autorités du ministère.

2.– Le projet s'inscrit dans la logique de la réforme des armées

Sur le plan fonctionnel, le projet prévoit l'installation à Balard d'environ 10 000 personnes : le ministre et son cabinet, le secrétaire d'État à la Défense et son cabinet, l'état-major des armées, les états-majors des trois armées, la délégation générale pour l'armement, le secrétariat général pour l'administration, les centres opérationnels des armées, l'ensemble des services centraux de la Défense. Le projet intègre toutes les facilités nécessaires : centres de restauration, salles de sport, centre de communication, crèches pour les personnels, etc.

Le transfert sur Balard du ministre et des organismes dont la présence à Paris est indispensable permettra d'améliorer la gouvernance du ministère. Elle donnera une réalité concrète aux nouvelles modalités de management mises en place (comité exécutif, comité d'investissement) et favorisera les échanges entre les états-majors et les principaux services administratifs de pilotage et de contrôle. Elle permettra aussi une implantation fonctionnelle des autorités et des organismes mettant fin à une dispersion héritée de l'histoire.

Le ministre de la Défense souhaite que soient garanties une qualité architecturale significative et une qualité de vie sur le site ainsi qu'une marge d'évolution fonctionnelle ultérieure. Cette opération de regroupement n'est pas seulement un projet immobilier ; il s'agit également de créer un centre de commandement ce qui nécessitera la réorganisation des systèmes d'information, de renseignement et de commandement. Cette dimension sera aussi importante que l'aspect immobilier et conditionnera le coût global de l'opération.

Les principales implantations qui seront conservées hors de Balard sont l'École militaire, l'hôtel des Invalides, l'hôtel de Brienne, le service de santé à Vincennes, la DGSE au boulevard Mortier, ainsi le bâtiment qui abrite actuellement l'état-major de la marine place de la Concorde, qui fera l'objet d'un bail emphytéotique et restera propriété de l'État.

CALENDRIER DU PROJET BALARD

2 juin 2009 :	lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	réception des dossiers de candidature
22 septembre 2009 :	remise du dossier de consultation des entreprises (DCE)
24 novembre 2009 :	remise des pré-esquisses architecturales
16 décembre 2009 :	élection pour chaque candidat de 2 pré-esquisses architecturales
janvier 2010 à janvier 2011 :	déroulement du dialogue compétitif
février 2011 :	choix du titulaire
avril 2011 :	signature du contrat
mai à novembre 2011 :	dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
janvier 2012 :	début du chantier
30 juin 2014 :	fin du chantier principal
juillet à décembre 2014 :	prise de possession des immeubles, transfert des personnels,
31 décembre 2014 :	fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes.
30 avril 2016 :	fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est ; libération du site de la DGA à Bagneux

Tout éventuel retard se traduirait inévitablement par un maintien prolongé des services dans les actuels locaux et par le paiement des loyers correspondants, ce que le ministère souhaite à tout prix éviter. Cette contrainte bien comprise, les responsables du projet mettent tout en œuvre pour que le calendrier soit respecté ce qui est le cas jusqu'à présent.

3.— Un partenariat public-privé d'une durée de trente ans

Le projet sera mené en partenariat avec opérateur privé qui sera propriétaire des immeubles et auquel le ministère de la défense versera un loyer. Cette solution a été préférée à une opération strictement patrimoniale qui aurait été beaucoup plus difficile à financer et qui n'aurait pas forcément respecté les délais sur lesquels le partenaire privé s'engagera de manière contractuelle.

La durée du contrat sera fixée à 30 ans : trois ans de conception et réalisation (jusqu'en 2014) et 27 années d'exploitation (2015 à 2041 incluses). Lorsque le partenariat s'achèvera, la puissance publique deviendra pleinement

propriétaire du terrain et des murs sur lequel seront implantés les services du ministère, mais aussi de la parcelle de bureaux et de commerces qui le jouxte. L'État pourrait ainsi récupérer plusieurs milliers de m² pour ses services, si le besoin s'en faisait alors sentir, ou percevoir à son tour des loyers. Des clauses spécifiques de maintien en bon état des lieux et de bon entretien, même au cours des dernières années de l'engagement, sont incluses dans le contrat de partenariat.

Trois consortiums se sont portés candidats pour ce projet. L'aspect sécurisé des communications du ministère étant essentiel, trois groupes de BTP se sont alliés à des entreprises spécialisées. Il s'agit de :

- Bouygues et Thales ;
- Eiffage et EADS ;
- Vinci et GDF-Suez.

Chacun de ces candidats s'est allié à trois cabinets d'architectes chargés de réaliser les plans, ce qui représente un total de neuf cabinets. Trois esquisses seront présentées par chaque consortium, deux étant écartées assez rapidement. Des indemnisations sont prévues pour les cabinets qui ne seront pas retenus.

Sur le plan financier, afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur dans la durée, un accord a été conclu avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet, interlocuteur du ministère de la Défense pendant trente ans. Ce dispositif permettra d'exercer un contrôle minimal sur l'actionnariat de la société de projet et favorisera le montage financier du projet.

Sur le plan économique, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2 000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du BTP.

4. – Le projet devrait générer de substantielles économies

Cette opération va permettre de gagner 24 % de surface par rapport aux actuelles implantations que la Défense va libérer, en raison des dispositions peu fonctionnelles des locaux actuellement occupés. Des économies substantielles sont attendues en frais d'entretien, de restauration, de transports. Les repas qui sont actuellement servis aux agents de la Défense en poste à Paris peuvent coûter jusqu'à 19 euros l'unité. À Balard, le prix d'un repas est annoncé à 6 ou 7 euros.

Actuellement, le ministère évalue à 217 millions d'euros par an le coût de fonctionnement de ses services à Paris, pour 17 000 agents civils et militaires. Ramené aux 10 000 personnes qui seront affectées à Balard, ce chiffre est réduit à 129 millions d'euros. En outre, le ministère paie annuellement 82 millions d'euros de loyers pour ses emprises parisiennes auxquels il convient d'ajouter 15 millions d'euros de loyer pour les emprises provisoires de la DGA à Bagneux. Au total,

226 millions d'euros sont dépensés annuellement pour le fonctionnement des 10 000 agents qui seront transférés à Balard. Le coût de la construction du nouveau ministère est évalué à environ 600 millions d'euros, entièrement pris en charge par le partenaire privé. La rentabilité de l'investissement pourrait s'établir entre 7 et 12 %.

Combien coûtera le fonctionnement du ministère, une fois les services regroupés à Balard ? Un loyer sera versé au partenaire privé qui sera retenu. Ce loyer sera non seulement la contrepartie du droit d'occupation des murs, mais comprendra également un certain nombre de services de fonctionnement : restauration, propreté, entretien, crèche, assistance bureautique, gardiennage extérieur... Le montant de ce loyer n'est évidemment pas connu puisqu'il résultera de l'appel d'offre auquel plusieurs sociétés ont répondu. S'il s'établissait aux alentours d'une centaine de millions d'euros, comme cela a pu être estimé, l'économie réalisée par le ministère de la Défense – et donc par le contribuable – serait substantielle. Dans une telle hypothèse, le contrôle général des armées a estimé qu'une économie de 2,5 à 3,5 milliards d'euros était possible sur trente ans.

Comme l'an dernier, le Rapporteur spécial constate la bonne tenue du calendrier et le bon état d'avancement de la démarche. Il s'informe régulièrement avec grand intérêt de l'évolution de ce projet et réitère son souhait de voir le Parlement associé de la manière la plus étroite possible à l'évolution de ce chantier structurant pour la défense de notre pays.

C.– LES AUTRES PRINCIPALES OPÉRATIONS D'INFRASTRUCTURE

1.– L'hôpital Sainte-Anne à Toulon

Ce programme consiste en la reconstruction de l'hôpital interarmées Sainte Anne sur l'emprise de la caserne Grignan et à la réinstallation des autres organismes du service de santé de Toulon, dont l'école du personnel paramédical des armées, sur l'emprise Sainte-Anne. Le nouvel hôpital a été remis en service en janvier 2008. Les travaux de regroupement des autres organismes se poursuivent en prenant notamment en compte les évolutions de besoins résultant des décisions liées à la réforme globale du ministère de la défense et au Livre blanc sur la défense.

Le devis du programme s'établit à 180,3 millions d'euros aux conditions financières de juin 1997. 11,8 millions d'euros sont inscrits en crédits de paiement en 2011, année d'achèvement du programme.

2.– L'infrastructure opérationnelle du VBCI

Ce programme a pour objet la réalisation des infrastructures d'accueil permettant à douze unités opérationnelles d'assurer l'entretien, le conditionnement et le stationnement des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) qui prend actuellement la relève des AMX 10 P et PC et de certains VAB. Il devra

également permettre à quatre écoles d'assurer la formation des utilisateurs et des équipes d'entretien ; ce programme a aussi pour objectif de permettre au centre de perception, d'instruction et de formation du 1^{er} RCA de Canjuers d'assurer la réception des véhicules et la formation des équipages et au complexe d'entraînement des brigades de Mourmelon d'assurer la maintenance et le stationnement des véhicules du parc d'entraînement.

Ce programme concerne huit régiments d'infanterie, quatre régiments de chars des brigades blindées et mécanisées, quatre écoles de formation, un centre de perception, d'instruction et de formation et un parc d'entraînement. Selon les sites, la nature des opérations à réaliser consiste soit en la construction d'infrastructures neuves, soit en l'adaptation des infrastructures existantes.

L'achèvement du programme nécessite le paiement de 58,25 millions d'euros. 23,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 26,3 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011. Les paiements s'échelonnent jusqu'en 2015.

3.— L'infrastructure opérationnelle de l'avion de transport A 400 M

L'objectif de ce programme est de réaliser sur la base d'Orléans Bricy les infrastructures nécessaires à l'accueil de la flotte de 50 avions de transport A 400 M afin de disposer de structures de mise en œuvre et d'entretien, d'un centre de formation au profit des équipages et du personnel mécanicien mais aussi d'infrastructures aéronautiques adaptées.

Le retard de quatre ans annoncé par l'industriel dans la livraison des premiers exemplaires a été pris en compte par l'état-major de l'armée de l'air. Qui retient désormais l'hypothèse de l'arrivée du premier aéronef en 2013

Le chantier qui a démarré cette année par la dépollution pyrotechnique, devrait s'achever au cours du troisième trimestre 2017. Avec la rénovation et le renforcement de ses aires aéroportuaires, la base aérienne d'Orléans sera amenée à accueillir les gros porteurs de la classe A 330. Elle constituera un pôle d'excellence du transport aérien militaire avec les bases d'Istres et Évreux.

Le coût estimé du programme est de 146,8 millions d'euros. Son achèvement mobilisera encore 59,6 millions d'euros d'ici fin 2017. En 2011, 45,3 millions d'euros seront inscrits au titre des autorisations d'engagement et 20,9 millions d'euros au titre des crédits de paiement.

4.— L'infrastructure opérationnelle des hélicoptères de nouvelle génération

Jusqu'en 2008, les installations à réaliser pour les hélicoptères Tigre et NH 90 faisaient l'objet de deux programmes d'infrastructure distincts. Compte tenu de la polyvalence souhaitable des installations, ces deux programmes ont été fusionnés en 2009 dans le programme générique « hélicoptère de nouvelle génération » (HNG).

Le programme comprend, pour les sites de Pau et Phalsbourg, les infrastructures d'entretien, de mise en œuvre, de stationnement des aéronefs, d'approvisionnement (à l'exception du site de Pau), de simulation, de commandement des escadrilles et des bataillons, de voiries et réseaux divers. Il exclut les autres fonctions, en particulier celles liées au soutien de l'homme (hébergement, alimentation...). Les travaux prévus sur le site d'Etain sont à ce jour suspendus à la suite d'une décision de l'état-major de l'armée de terre prise au début de l'année 2008. La décision du maintien ou non du site pourrait intervenir en 2012 ou 2013.

S'agissant des hélicoptères Tigre, les infrastructures doivent permettre d'accueillir sur plusieurs sites un nombre de 71 appareils, ce qui sous-entend que le projet d'achat de 80 appareils pourrait être revu à la baisse. Il est prévu d'affecter 27 Tigre sur la base de Pau et 25 sur celle de Phalsbourg, seuls sites identifiés pour l'instant. Les 19 autres appareils ne sont pas encore affectés.

Le coût estimé du programme est de 249 millions d'euros. 48,2 millions d'euros restent à payer jusqu'en 2016, date d'achèvement du programme. En 2011, 36 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement.

5.- L'accueil et le soutien des SNA Barracuda

Ce programme est destiné à permettre l'adaptation des infrastructures d'accueil de la base navale de Toulon retenu comme port d'attache et d'entretien majeur des six futurs sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de type Barracuda. Ces sous-marins pouvant être amenés à faire escale à Brest et à y recevoir un entretien léger, des adaptations d'importance moindre que celles nécessaires à Toulon seront également réalisées dans la base navale de Brest et dans la base opérationnelle de l'Île Longue.

Les travaux prévus à Toulon devront permettre d'accueillir en toute sécurité des navires en l'amarrant, en lui fournissant les fluides et ravitaillements nécessaires. Ils devront permettre en outre de réaliser leur entretien léger et lourd et de permettre les mouvements d'armes tactiques. L'accueil du premier sous-marin de type Barracuda est prévu à l'été 2016. L'accueil des cinq autres sous-marins est prévu entre 2019 et 2027.

Les crédits inscrits en 2011 (2,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros de crédits de paiement) sont destinés à des études techniques. Les travaux proprement dits devraient commencer vers 2014.

D.- LES MUSÉES PLACÉS SOUS LA TUTELLE DE LA DÉFENSE

Dans le cadre des efforts de rationalisation des coûts de gestion et de la politique de réforme lancée au profit des établissements publics depuis l'année 2004, le ministre de la défense a signé le 24 février 2009 avec les trois musées

ayant le statut d'établissements publics et placés sous sa tutelle (musée de l'armée, musée national de la marine, musée de l'air et de l'espace) des contrats d'objectifs et de moyens. Ces contrats ont permis au ministère de préciser ses attentes en matière de coût, de stratégie de développement des opérateurs secondaires et de retour attendu sur investissements. Dans cette perspective, chaque musée a engagé une profonde réflexion sur la conduite de ses activités, ainsi que sur ses besoins qualitatifs et quantitatifs en personnel par rapport à ses objectifs à moyen terme.

1.— Le musée de l'armée aux Invalides

Né en 1905 de la fusion du musée d'artillerie et du musée historique de l'armée, le musée de l'armée est implanté au cœur de l'hôtel national des Invalides et exerce, conformément aux articles R.3413-1 à 34 du code de la défense, trois missions principales :

- maintenir et développer l'esprit de défense et le goût de l'histoire militaire dans la Nation ;

- contribuer à l'éveil des vocations ;

- assurer la conservation, la présentation et l'enrichissement des collections.

Pour mener à bien ces missions, le musée dispose de 169 agents. En 2010, le musée a poursuivi la mise en œuvre du programme d'investissement Athena, destiné à renforcer son attractivité et à confirmer son rôle majeur dans l'entretien du lien entre la nation et son armée. Après l'ouverture du département moderne (de Louis XIV à Napoléon III) en mai 2009, le musée termine la restructuration de l'aile Orient (ouverture au public en mars 2011 des espaces thématiques consacrés aux années 1815-1870 faisant le lien entre le parcours du département des armures et armes anciennes et celui des deux guerres mondiales).

En 2011, les travaux relevant de la cinquième tranche du programme Athena s'achèveront avec la création de l'espace Napoléon 1^{er}, la réalisation du parcours « artillerie grandeur » sur le péristyle sud, la création du centre de documentation et du centre pédagogique, le redéploiement de l'administration et des soutiens, ainsi que l'amélioration de l'accueil du public.

Le contrat d'objectif et de moyens 2009-2011, prévoit une subvention globale sur la période de 32,3 millions d'euros ; sur cette somme, 14,5 millions d'euros seront essentiellement consacrés à l'exécution du programme Athena et 17,82 millions d'euros au fonctionnement. En 2011, le musée de l'armée participera à l'effort d'économies demandé aux opérateurs, à hauteur de 0,52 million d'euros.

Les recettes liées à l'offre culturelle du musée (visites des collections permanentes et temporaires, boutique, cafétéria, locations d'espaces, publications de revues scientifiques et de catalogues d'expositions, recherche de mécénat, etc.)

permettent de contribuer au financement des dépenses de fonctionnement (à hauteur de 20,8 millions d'euros en 2010 et de 23,6 millions d'euros en 2009) et d'investissement prévues au contrat d'objectifs du musée (6,7 millions d'euros en 2010 et 3,9 millions d'euros en 2011).

2.— Le musée national de la marine au Trocadéro

Régi par les articles R.3413-35 à 61 du code de la défense, le musée national de la marine comporte un échelon central implanté depuis 1943 au Palais de Chaillot à Paris, ainsi que cinq annexes portuaires situées à Brest, Port-Louis, Rochefort (deux emprises) et Toulon. Depuis 2009, les locaux qui hébergent le musée de la Marine n'appartiennent plus au ministère de la Culture mais à France domaine.

En 2011, le musée disposera, comme en 2009 et 2010, de 106 emplois afin de remplir les deux missions qui lui ont été assignées :

- assurer la conservation, la présentation, l'enrichissement et l'accroissement de ses collections dans tous les domaines de la marine : marine nationale, marines de commerce, pêche, recherche océanographique, sport nautique et plaisance ;

- organiser ou apporter son concours à l'organisation de toute exposition ou manifestation susceptible de maintenir et de développer le goût de l'histoire maritime.

Conformément à son contrat d'objectifs, le musée s'est attaché à améliorer en 2010 l'offre culturelle autour des collections permanentes et à lancer les études concernant le projet architectural de la restructuration des espaces à Chaillot. L'année 2011 devrait être marquée par la poursuite des études de programmation, le renouvellement du parc des équipements informatiques et l'installation de nouvelles bornes interactives.

Le contrat d'objectif et de moyens 2009-2011 du musée prévoit, à cet effet, une subvention pour charges de service public globale sur la période de 18,5 millions d'euros : 6,2 millions d'euros de subvention d'investissement pour la modernisation du musée à Paris et de ses annexes et 12,3 millions d'euros de subvention de fonctionnement. Dans ce cadre, 7,3 millions d'euros ont été prévus en 2011 pour financer le musée national de la marine, dont 3,2 millions d'euros pour l'investissement (contre 1,48 million d'euros en 2010) et 4,07 millions d'euros pour le fonctionnement (contre 4,2 millions d'euros en 2010). Le musée national de la marine participera par ailleurs à l'effort d'économies demandé aux opérateurs à hauteur de 0,08 million d'euros en 2011.

Les recettes liées à l'offre culturelle du musée (visites des collections permanentes et temporaires, boutique, location d'espaces, publications de catalogues d'exposition, recherche de mécénat, etc.) permettent de contribuer au

financement des dépenses de fonctionnement (8,3 millions d'euros en 2010 et 8,8 millions d'euros attendus en 2011) prévues au contrat d'objectifs du musée.

3.— Le musée de l'air et de l'espace au Bourget

Implanté dans l'ancienne aérogare du Bourget depuis 1986, le musée a pour missions, conformément aux articles R.3413-62 à 87 du code de la défense, d'assurer la conservation et l'enrichissement des collections de l'État, ainsi que la présentation au public du patrimoine historique et culturel national dans le domaine de l'aéronautique et de l'espace. Par ailleurs, le musée conserve des matériels aéronautiques et spatiaux de toutes nationalités, en raison de leur valeur historique, scientifique ou technique. Le musée disposera en 2011 de 106 agents, nombre inchangé depuis 2009.

Le contrat d'objectif et de moyens 2009-2011 du musée, prévoit une subvention pour charges de service public globale sur la période de 16,6 millions d'euros : 4,15 millions d'euros pour l'investissement destiné à moderniser le musée et 12,5 millions d'euros de subvention de fonctionnement.

Dans ce cadre, 8,25 millions d'euros ont été inscrits en 2011 dont 4,15 millions d'euros pour l'investissement et 4,1 millions d'euros pour le fonctionnement (contre 4,2 millions d'euros en 2010). Le musée de l'air et de l'espace participera à l'effort d'économies demandé aux opérateurs à hauteur de 0,11 million d'euros en 2011.

Les recettes liées à l'offre culturelle du musée (animations culturelles, boutique, location d'espaces, restaurant, recherche de mécénat, etc.) permettent de contribuer au financement des dépenses de fonctionnement (9 millions d'euros en 2010 et autant en 2011) et d'investissement (0,9 million d'euros en 2010 et 3,78 millions d'euros attendus en 2011) ainsi que cela est prévu au contrat d'objectifs du musée.

IV.— LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET L'ACTION SOCIALE

A.— LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

L'action *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* (SIAG) qui relevait auparavant du secrétariat général pour l'administration (SGA), dépend, depuis le 1^{er} janvier 2010, de la direction générale des systèmes d'information et de communication. Elle sera rebaptisée, à partir de 2011, *Systèmes d'information et de communication*.

1.— Un secteur en mutation

Cette action devra gérer à terme non seulement les systèmes d'information, d'administration et de gestion du ministère, mais aussi des systèmes d'information opérationnels et de communication (SIOC) hors programmes d'armement.

Les crédits de cette action sont consacrés à des projets mutualisés : la gestion des ressources humaines, la gestion de la solde des personnels militaires, la pré-liquidation de la paie des personnels civils, la gestion des frais de déplacement, l'adaptation à Chorus des systèmes d'information présentant des adhérences budgétaires et comptables, les outils de comptabilité analytique, les outils décisionnels, la gestion des ressources immobilières, le traitement des archives, la gestion électronique documentaire, la gestion électronique du courrier, la gestion des achats, les outils d'administration de parc, de gestion des interventions et des infrastructures informatiques, etc.

Les crédits de l'action diminueront en 2011 d'environ 30 millions d'euros. Cette évolution est due à une modification de périmètre : les crédits correspondant à l'équipement en matériel et logiciels bureautiques du ministère sont transférés vers le programme 178 *Préparation et emploi des forces* dans le but de mettre les moyens financiers au plus près du responsable et gestionnaire du parc informatique du ministère.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DÉPENSES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

	2009		2010		Prévision 2011		Prévision 2012		Prévision 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total	123,57	123,12	143,34	147,37	114,58	114,58	115,84	115,84	111,05	111,05

NB : AE = autorisations d'engagement et CP = crédits de paiement

2.– Une réforme encouragée par la Mission d'évaluation et de contrôle

La Mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles de la Défense (cf. *supra*) publié en juin 2010 a encouragé le ministre de la Défense à engager une réforme des systèmes d'information et de communication (SIC) du ministère, services que les Rapporteurs avaient jugés cloisonnés, redondants et dont l'organisation apparaissait complexe. Le ministre lui-même avait reconnu que ce secteur recelait un « *potentiel d'économie considérable* ».

La réforme mise en œuvre s'appuie sur un renforcement de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), à laquelle a été confiée une mission de gouvernance globale de l'ensemble des SIC du ministère. L'objectif poursuivi est de faire arrêter les décisions relatives aux SIC du ministère non plus par entité (EMA, DGA, SGA...) ou par domaine fonctionnel (systèmes d'information opérationnels et de commandement, systèmes d'information d'administration et de gestion...) mais avec une vision ministérielle portée par la DGSIC pour chaque problématique : les réseaux, les serveurs, les postes de travaux et les applications, en distinguant les outils communs des systèmes métiers.

Les attributions de l'opérateur DIRISI ont évolué afin de renforcer son rôle d'opérateur ministériel et de centrale d'achat, d'étendre sa mission de soutien au plus près des utilisateurs, de rationaliser les échelons de soutien de proximité. La quasi-totalité des organismes spécialisés du ministère a désormais rejoint la DIRISI, qui adapte son organisation interne en conséquence, notamment en supprimant les doublons, en homogénéisant les processus et en déployant des outils communs pour l'ensemble de ses entités.

Par ailleurs, la DIRISI contribue à la réorganisation du ministère de la Défense en déployant les systèmes d'information existants ou à venir au sein des nouvelles organisations, notamment des bases de défense. Cette réorganisation contribue à la déflation des effectifs qui atteindra, dans le secteur des systèmes d'information et de communication, 1 450 postes sur la période 2008 – 2011.

B.— L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

1.— Une aide justifiée par la spécificité du métier militaire

L'action *Accompagnement de la politique des ressources humaines* vise à améliorer les conditions de vie professionnelle et personnelle des agents militaires et civils du ministère de la défense et de leurs familles. À cette fin, elle organise des prestations individuelles et collectives, en complément des dispositifs de droit commun propres à la fonction publique. Cette action sociale complémentaire est justifiée par l'existence d'exigences professionnelles propres aux métiers de la défense, qui réclament des obligations de disponibilité et de mobilité géographique. Elle est également rendue nécessaire par des risques spécifiques, tels que ceux liés aux opérations extérieures, et par des besoins propres de solidarité à l'égard de ressortissants concernés par des situations difficiles.

Cette aide s'adresse aux personnels en activité, aux conjoints et aux enfants ainsi qu'aux retraités, aux veuves et aux orphelins, aux personnels d'établissements publics administratifs, à leurs conjoints et à leurs enfants, dans les conditions prévues par le décret relatif à l'action sociale des armées. L'action sociale est commune aux armées et directions.

2.— Le projet de budget pour 2011

Le budget de l'action *Accompagnement de la politique des ressources humaines* prévu pour 2011 s'élèvera à 397,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 363,3 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 9,3 %. Le rapporteur spécial, qui s'était déjà étonné l'an dernier de la forte hausse enregistrée par l'action sociale du ministère de la Défense en 2010 (+ 15 %), constate que cette augmentation se poursuit alors même que les effectifs diminuent de manière importante.

Dans le cadre des orientations retenues pour la programmation budgétaire triennale 2011-2013, deux mesures nouvelles significatives sont à relever dans le projet de loi de finances pour 2011 :

– une somme de 11 millions d’euros (dont 0,94 million d’euros financé par redéploiement interne) est inscrite au titre de l’aide aux organismes de protection sociale complémentaire (PSC) de référence pour le personnel militaire du ministère, la loi du 2 février 2007, dite de modernisation de la fonction publique, ayant autorisé le versement d’une subvention à des organismes de référence désignés au terme d’une procédure *ad hoc* de mise en concurrence. Cette mesure complète le dispositif mis en place en 2010 au profit du personnel civil ;

– une somme de 4,9 millions d’euros est inscrite au titre de l’accompagnement social des restructurations, mesure qui s’ajoute aux 8,7 millions d’euros ouverts en 2010 et se rapporte toujours à l’aide au logement des agents civils et militaires subissant les effets des restructurations.

Parallèlement, le budget de la sous-action *Action sociale* intégrera une mesure d’économie sur les fonctions support d’un montant de 0,16 million d’euros dans le respect de l’objectif gouvernemental qui fixe à 5 % pour 2011 (puis 7,5 % en 2012 et 10 % en 2013) le niveau des économies à réaliser sur les dépenses de fonctionnement.

Enfin, en raison du grand succès rencontré depuis sa création en 2007, le chèque emploi service universel (CESU) défense, destiné principalement à apporter un soutien au conjoint d’un militaire projeté en opérations extérieures, voit sa dotation augmenter de 0,3 million d’euros dans le PLF 2011 (soit une hausse de 20 %, pour atteindre 1,8 million d’euros).

Au total, le budget de la sous-action *Action sociale*, prévu pour 2011 s’élèvera à 108,78 millions d’euros (dont 4,44 millions d’euros de crédits pour des prestations relevant du titre 2), cette dotation tenant compte de divers transferts et ajustements minimes.

3.– Des effectifs quasiment stables

Le plafond d’emploi de l’Action sociale (hors personnel central de la sous-direction de l’action sociale, qui relève de l’action 3 Gestion centrale) sera en 2011 de 1 249 agents dont 1 138 civils et 111 militaires). Ils seront en très légère diminution (– 7 postes, soit – 0,6 %). Ces emplois sont composés :

- des assistants et conseillers de service social ;
- des secrétaires de service social ;
- de personnel administratif des directions régionales et districts sociaux ;
- de personnels militaires des directions régionales et districts sociaux.

En 2010, le niveau intermédiaire (district social) a été supprimé. Cette première phase de réorganisation du réseau social a entraîné une réduction de 43 postes en organisation.

En 2011, cette phase se terminera et sera complétée par la transformation des directions locales d'action sociale en pôles ministériels d'action sociale (PMAS), qui permettra de poursuivre cette déflation en fonction des orientations retenues au terme des réflexions du groupe de travail dédié à ce chantier, qui se réunira lors du second semestre 2010.

Chaque échelon social sera soutenu par le groupement de soutien de la base de défense sur laquelle il est implanté. Le nombre des travailleurs sociaux (assistants et conseillers de service social) devrait être maintenu tout au long du processus de restructuration. Les suppressions de postes ne concerneront que les emplois administratifs de la chaîne sociale.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 14 octobre 2008 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission Défense en commençant par l'exposé des deux rapporteurs spéciaux de la mission, MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous.

*Après l'exposé des **Rapporteurs spéciaux**, une discussion a lieu.*

M. Jean-Yves Cousin. Faut-il comprendre que le solde entre les effectifs retirés de Djibouti et ceux versés à notre base des Émirats sera nul ?

M. René Couanau. La gendarmerie a été rattachée au ministère de l'Intérieur. Or, au titre de celui de la Défense, elle dispose d'un foncier important, notamment des casernes de gendarmerie mobile qui ont été désaffectées en raison de l'évolution des effectifs. Ce foncier a-t-il été transféré au ministère de l'Intérieur ? Les maires doivent en effet savoir qui saisit France Domaine.

M. Jean-Louis Dumont. Ainsi que le Conseil de l'immobilier de l'État !

M. Gérard Bapt. Monsieur le Rapporteur spécial, j'avais cru comprendre que les Émirats arabes unis assumaient l'ensemble du fonctionnement de notre implantation. En fait, les Émirats n'ont pris en charge que l'investissement ?

Par ailleurs, une dépense substantielle n'est pas inscrite dans la loi de programmation, à savoir le coût de la réintégration de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN. Cela démontre que cette décision a été prise un peu rapidement. Avez-vous le sentiment que la France a retiré un réel avantage de cette réintégration, notamment dans la conduite des opérations en Afghanistan ? Je pense notamment à la prise des décisions stratégiques, certains hauts gradés s'étant plaints, avant la réintégration, du fait qu'ils ne participaient pas aux décisions d'interventions des forces de la coalition.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le Rapporteur spécial, comment réussira-t-on à pallier le manque de recettes exceptionnelles en matière d'aliénation d'ondes hertziennes, de cession d'usufruit des satellites de communication et de cessions d'actifs immobiliers, essentiellement parisiens ? Pourriez-vous nous donner des précisions sur les montants ?

En effet, si j'ai bien compris, le manque à gagner a été jusque-là en partie compensé par le redéploiement d'autres crédits. Or cette solution arrive à son terme, les sommes en cause devenant trop importantes. Pensez-vous raisonnable d'envisager la réalisation de ces recettes exceptionnelles à compter de 2012, alors même qu'il pourrait déjà manquer en 2011 une cinquantaine de millions d'euros et que ce montant est appelé à croître les années suivantes ? Quelles assurances avons-nous en la matière ?

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial. Concernant notre base aux Émirats arabes unis, la France prend en charge les frais de fonctionnement – moyens et personnels –, les Émirats ayant assumé l'investissement de nos implantations : il s'agit notamment du port d'Abou Dabi, où nous disposons d'une base navale dont l'intérêt logistique est majeur notamment au regard du théâtre afghan, et d'une base aérienne colocalisée – nos avions sont sur le même site que les Mirage des Émirats, sachant que le projet d'acquisition de Rafale par ces derniers n'est pas encore finalisé.

Les transferts d'effectifs entre Djibouti et les Émirats se font selon le système des vases communicants. Ces déplacements d'effectifs ont lieu – convient-il de le rappeler ? – entre deux bases distantes de 2 000 kilomètres, dont la première, située dans la Corne de l'Afrique, est plus directement concernée par le problème de la piraterie maritime sur la côte somalienne, alors que la seconde, située en face de l'Iran, est au cœur d'un secteur beaucoup plus stratégique.

Les négociations avec les autorités djiboutiennes sont difficiles. Notre présence constitue en effet un apport important à l'économie locale. C'est la raison pour laquelle elles s'estiment fondées à demander une indemnité si nous diminuons le format de notre présence militaire. Il faut savoir que la base américaine, qui vit en autarcie presque complète, ne soutient en rien l'économie djiboutienne. Les Américains viennent sans leur famille et ils ne font aucun achat sur place, ou presque. La réduction de nos effectifs ne sera donc pas sans conséquences.

En ce qui concerne le foncier de la gendarmerie, l'enquête doit être approfondie. La seule chose que je puisse souligner, c'est qu'il ne fait pas partie des prévisions de recettes immobilières du ministère de la Défense.

Quant aux ondes hertziennes, il faut savoir qu'elles ont deux origines, dont l'une est la gendarmerie : il s'agit du système de transmission Rubis, dont la cession se fera, comme prévu, au bénéfice du ministère de la Défense.

S'agissant du retour dans le commandant intégré de l'OTAN, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, M. Nicolas Forissier et moi-même, en tant que président du groupe d'amitié France-États-Unis, avons eu l'occasion de nous rendre à Norfolk, l'ACT – l'*Allied Command Transformation* – ayant désormais à sa tête le général Abrial, l'ancien chef d'état-major de l'armée de l'air, qui est devenu le numéro 2 de l'OTAN, chargé de concevoir la transformation de celle-ci : il s'agit donc d'une responsabilité majeure qui a été donnée à un Européen, en l'occurrence un Français. La signification est importante sur le plan du fonctionnement et de l'évolution de l'Organisation – je pense au débat actuel sur la rationalisation de son budget.

Cette situation ne peut que nous être favorable dans la préparation des opérations militaires en Afghanistan puisque les officiers généraux français ne

participaient pas, auparavant, aux réunions de planification. La situation est dorénavant plus claire et permet à la France d'exprimer ses besoins.

En ce qui concerne la non-réalisation des recettes exceptionnelles, leurs conséquences, Monsieur le président, ont été absorbées en 2009 et en 2010 par le redéploiement interne des crédits et par l'absorption des crédits de report. Toutefois, encore importants il y a deux ans, ces derniers sont maintenant épuisés. Le ministère de la Défense ne pourra donc plus les utiliser en 2011. Il faut également mentionner les effets du plan de relance, lequel ne sera pas reconduit.

L'inquiétude est donc réelle. Les recettes exceptionnelles inscrites pour 2011 et les années suivantes devront se révéler conformes aux prévisions, faute de quoi les crédits d'équipement et les crédits opérationnels seront amputés.

De plus, en matière d'aliénation d'ondes hertziennes, compte tenu du rôle pilote joué par l'ARCEP, ni Bercy ni le ministère de la Défense ne maîtrisent le jeu. La négociation étant en effet conduite par une autorité administrative indépendante, c'est elle qui définit le calendrier des cessions, en fonction des négociations, d'ordre notamment technique, avec les différents intervenants. Je rappelle que ces négociations concernent deux systèmes de fréquences hertziennes : Rubis, pour la gendarmerie, et Félin, pour l'équipement des fantassins. En ce qui concerne le second, nous demandons avec insistance que les montants comprennent le coût des redéploiements : il conviendra en effet de rééquiper d'équipements de radio les unités déjà dotées du système Félin dont les fréquences seront cédées.

M. Jean-Yves Cousin. Le rapport indique que quatre industriels français sont « capables » de fabriquer des drones. Cela signifie-t-il qu'ils n'en fabriquent pas actuellement ?

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial. Quatre drones Harfang fabriqués par EADS sont utilisés en Afghanistan. Malgré une autonomie très satisfaisante, ils sont un peu moins performants que le Predator. Il est indéniable que les Américains ont pris de l'avance.

Le budget de l'État est mobilisable pour les études en amont et *via* le crédit d'impôt recherche. Mieux vaut l'utiliser pour renforcer la compétitivité d'EADS, de Dassault, de Thalès ou de SAGEM et différer la commande envisagée.

Certains appuient cette commande en prétextant que les drones américains seront disponibles immédiatement. C'est faux : le délai exigé par l'appel d'offres fait que la livraison n'aura lieu qu'en 2013. L'argument selon lequel il est urgent de disposer de ce drone pour surveiller le Sahel ne tient pas. Nous avons besoin d'une information plus stable avant de prendre une décision d'une telle importance stratégique.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial. La SAGEM fabrique notamment le SDTI, un drone de petites dimensions qui ne peut remplir les missions des drones MALE.

Le problème du programme Harfang est qu'on l'a développé en coopération avec un industriel israélien et qu'il n'est pas prévu que la production se poursuive.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial. Le savoir-faire aéronautique existe en France et le projet Harfang a constitué une première réussite. Il faut mener une réflexion objective pour savoir si l'on renforce nos industriels ou si l'on abandonne cette commande aux Américains.

Je demande, Monsieur le président, que la décision d'acheter les drones Predator soit suspendue à la tenue d'une réunion avec l'ensemble des acteurs du dossier des drones – industriels, politiques, DGA et militaires –, qui, du reste, sont demandeurs d'un rendez-vous.

M. le président Jérôme Cahuzac. J'enverrai un courrier au ministre de la Défense pour lui demander de suspendre l'opération tant que cette réunion n'aura pas eu lieu.

*Sur avis favorable des deux rapporteurs spéciaux, Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous, la Commission **adopte** les crédits de la mission Défense.*

*

* *

ARTICLE RATTACHÉ

Article 69

Évolution du régime de responsabilité pécuniaire applicable aux militaires

Texte du projet de loi :

I. - Au titre II du livre II de la cinquième partie du code de la défense, il est créé un chapitre unique intitulé : « Responsabilité des trésoriers militaires » et comprenant un article L. 5521-1 ainsi rédigé :

« Article L. 5521-1. - I. - Le trésorier et le sous-trésorier militaires sont personnellement et pécuniairement responsables :

« 1° De l'encaissement des recettes qui leur incombent et du décaissement des dépenses dont ils ont la charge ;

« 2° De la garde et de la conservation des fonds et valeurs qui leur sont confiés, du maniement des fonds et des mouvements de compte de disponibilité ;

« 3° De la tenue de la comptabilité des opérations, de la conservation des pièces justificatives ainsi que des documents de comptabilité.

« II. - Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

II. - L'article 127 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article fait suite à différents travaux menés sur les procédures comptables et financières spécifiques au ministère de la défense, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Ces travaux ont mis en évidence la nécessité de refondre le cadre législatif de la responsabilité des gestionnaires de fonds, matériels et denrées.

La modification du régime de responsabilité actuel, défini par l'article 127 de la loi de finances pour 2006, vise, d'une part, à ne maintenir un régime de responsabilité que pour les seuls trésoriers militaires et, d'autre part, à rapprocher celui-ci du régime applicable aux comptables publics et aux régisseurs.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a pour objet de réécrire l'article 127 de la loi de finances pour 2006, n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, qui définit la responsabilité pécuniaire des militaires. La réforme proposée aboutit à deux modifications : il s'agit d'une part de rapprocher le régime juridique des trésoriers et sous-trésoriers militaires de celui des comptables publics, d'autre part de supprimer des dispositions mineures devenues désuètes.

I.- LA VOLONTÉ DE RAPPROCHER LE RÉGIME MILITAIRE DU RÉGIME CIVIL

Le premier objectif de la réforme est d'appliquer aux militaires gestionnaires de deniers publics, les trésoriers et les sous-trésoriers, un régime de responsabilité similaire à celui des personnels civils qui assurent des fonctions comparables (régisseurs et comptables). Cette responsabilité qui, jusqu'à présent n'était que pécuniaire, devient également personnelle, ce qui était déjà le cas pour les trésoriers civils. La réforme concernera moins de soixante-dix agents.

A.- LA VOLONTÉ DE PROTÉGER LES DENIERS PUBLICS

La volonté du Gouvernement est de ne plus opérer de distinction entre un militaire ou un civil gestionnaire de fonds. Dans un esprit de protection des deniers publics, un militaire sera désormais traité de la même manière qu'un civil exerçant les mêmes responsabilités.

Le régime de responsabilité des comptables publics est régi en premier lieu par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, dont l'article 19 dispose : *« Dans les conditions fixées par les lois de finances, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés (...) »*.

L'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 précise que *« (...) les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. »*.

Concernant les régisseurs, l'article 1^{er} du décret n° 2008-227 du 5 mars 2008 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs dispose que *« Les régisseurs chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement (régisseurs de recettes) ou de paiement (régisseurs d'avances) sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés par les comptables publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations »*.

La présente réforme reprend, en les adaptant aux militaires, les termes de la loi du 23 février 1963 et du décret du 5 mars 2008. Elle scinde notamment les dispositions de la loi précitée en trois alinéas sans altérer l'esprit du texte.

B.- UN RENFORCEMENT DU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DES TRÉSORIER MILITAIRES

L'alignement du régime des trésoriers militaires sur celui des civils va également dans le sens d'une meilleure gestion des fonds publics en renforçant le régime de responsabilité des trésoriers militaires. En effet, les trésoriers militaires vont passer d'un régime de responsabilité pécuniaire (article 127 de la loi n° 2005-1719) à un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire identique à ceux des régisseurs et comptables.

Dans le cadre du régime de la responsabilité pécuniaire, le seul constat d'un déficit dans la caisse ou d'un paiement irrégulier du trésorier entraînant un préjudice financier permet de mettre en jeu sa responsabilité.

En revanche, le régime de responsabilité personnelle permet de sanctionner le trésorier militaire dès lors qu'il n'a pas procédé à toute diligence suffisante, rapide et adéquate dans l'encaissement des recettes : il s'agit par exemple de l'envoi de courriers de rappel, d'alerte des dysfonctionnements auprès de l'ordonnateur, etc.

La responsabilité pécuniaire implique des sanctions pécuniaires : il s'agit alors pour le gestionnaire pris en défaut de compléter la caisse en cas de déficit. Dans le cadre de la responsabilité personnelle, le trésorier est responsable à la fois sur les plans pénal et civil. Il encourt également des sanctions administratives.

C.- UN NOMBRE LIMITÉ DE TRÉSORIER ET SOUS-TRÉSORIER

Le remplacement des trésoriers militaires par des civils au sein du ministère de la Défense n'est pas envisageable en raison de l'impossibilité d'envoyer en opération extérieure, parfois dans des situations de réel danger, des fonctionnaires civils. C'est la raison pour laquelle le rapprochement des régimes juridiques a été préféré.

Il existe actuellement 200 trésoriers et sous-trésoriers militaires. La réforme des armées et la création, au 1^{er} janvier 2011, de 51 bases de défense va fortement réduire leur nombre puisqu'il ne subsistera plus qu'un trésorier par base de défense. A ces 51 trésoriers, il convient d'ajouter des sous-trésoriers qui sont généralement embarqués sur des navires de la marine nationale et qui reçoivent une délégation de leur trésorier. Les sous-trésoriers rendent leurs comptes au trésorier dont ils dépendent et réintègrent leurs écritures comptables dans celle de leur trésorier. Le nombre est compris entre 15 et 20 selon le ministère de la Défense. La réforme s'appliquera donc à moins de soixante-dix agents.

II.— LA SUPPRESSION DE DISPOSITIONS DÉSUÈTES

Le second objectif poursuivi par l'article est de mettre fin à la responsabilité pécuniaire qui s'applique aux militaires quand ceux-ci gèrent des matériels ou des denrées, dispositions tombées en désuétude dans la mesure où ces gestionnaires n'ont plus de responsabilité comptable et pour lesquelles il n'existe pas d'équivalent dans le monde civil.

Dans la même logique, il convient de supprimer la possibilité d'engagement de leur responsabilité lorsque, en dehors d'une faute détachable de service, ils mettent hors d'usage ou perdent des effets d'habillement et d'équipement ou des matériels, régime de responsabilité qui ne s'applique pas aux personnels civils. Ces dispositions sont également tombées en désuétude et, en tout état de cause, un traitement distinct des militaires vis-à-vis des civils ne se justifie pas.

*
* *

*Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial Louis Giscard d'Estaing, la Commission **adopte** l'article 69.*

*
* *

**ANNEXE 1 :
LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– les 14 et 15 février 2010, déplacement auprès des forces françaises aux Émirats arabes unis. Rencontre avec le colonel Colonel Hervé Chérel, attaché de défense, et avec les personnels des bases navales, aériennes et des forces terrestres ;

– du 16 au 18 février 2010, déplacement auprès des forces françaises à Djibouti. Rencontre avec le Général Thierry Caspar-Fille-Lambert commandant des forces françaises à Djibouti, et avec les personnels des forces. Rencontre avec l'état-major des l'opération Atalanta de l'Union européenne de lutte contre la piraterie maritime ;

– le 17 mai 2010, contrôle, avec M Jean-Michel Fourgous, sur pièce et sur place auprès de l'escadron de transport d'entraînement et de calibration (ETEC) de Villacoublay ;

– le 27 septembre 2010, audition du général Elrick Irastorza, chef d'État-major de l'armée de terre ;

– le 11 octobre 2010, audition, avec M Jean-Michel Fourgous, de M. Laurent Collet-Billon, Délégué général pour l'armement et de M. Philippe Jost, directeur des plans, des programmes et du budget à la direction générale de l'Armement. ;

– le 12 octobre 2009, audition, avec M Jean-Michel Fourgous, de l'amiral Édouard Guillaud, chef d'État-major des armées ;

– le 20 octobre 2010, audition de M. Bruno Vieillefosse, délégué pour le regroupement des états-majors, responsable du projet « Balard ».

ANNEXE 2 : LISTE DES BASES DE DÉFENSE

Métropole	
78 bases de défense prévues en 2008	51 bases de défense réalisées en 2011
Évreux	Évreux
Montlhéry	Montlhéry
Cherbourg	Cherbourg
Rennes	Rennes
Coëtquidan	
Vannes	Vannes - Coëtquidan
Brest	
Lorient	Brest - Lorient
Angers	
Le Mans	Angers - Le Mans - Saumur
Saumur	
Bricy	
Orléans	Orléans - Bricy
Tours	Tours
Avord	
Bourges	Bourges - Avord
Poitiers	
Saint-Maixent	Poitiers - Saint-Maixent
Rochefort	
Cognac	Rochefort - Cognac
Angoulême	Angoulême
Brive	Brive
Bordeaux	
Mérignac	Bordeaux - Mérignac
Cazaux	Cazaux
Mont-de-Marsan	Mont-de-Marsan
Montauban	
Agen	Montauban - Agen
Bayonne	
Pau	Pau - Bayonne - Tarbes
Tarbes	
Toulouse	
Castres	Toulouse - Castres
Carcassonne	Carcassonne
Orange	
Nîmes	Nîmes - Orange
Istres	
Salon-de-Provence	Istres - Salon-de-Provence
Marseille	
Aubagne	Marseille - Aubagne
Toulon	Toulon
Draguignan	Draguignan
Solenzara	Solenzara
Calvi	Calvi
Apt	Saint-Christol
Gap	Gap
Grenoble	
Annecy	Grenoble - Annecy - Chambéry
Chambéry	
Valence	Valence

Lyon	Lyon - Mont-Verdun
Mont-Verdun	
La Valbonne	La Valbonne
Clermont-Ferrand	Clermont-Ferrand
Dijon	Dijon
Besançon	Besançon
Belfort	Belfort
Luxeuil	Luxeuil - Épinal
Épinal	
Nancy	Nancy
Colmar	Colmar
Strasbourg	Strasbourg - Haguenau
Haguenau	
Phalsbourg	Phalsbourg
Chaumont	Chaumont - Saint-Dizier
Saint-Dizier	
Metz	Metz
Verdun	Verdun
Mourmelon	Mourmelon - Mailly
Mailly	
Charleville-Mézières	Charleville-Mézières
Lille	Lille
Creil	Creil
Paris	Paris Île-de-France
Vincennes	
Saint-Germain-en Laye	
Versailles	
Vélizy-Villacoublay	
Outre-mer	
Martinique-Guadeloupe	Martinique-Guadeloupe
Guyane	Guyane
La Réunion - Mayotte	La Réunion - Mayotte
Nouvelle-Calédonie	Nouvelle-Calédonie
Polynésie	Polynésie
Étranger	
Djibouti	Djibouti
Émirats arabes unis	Émirats arabes unis
Gabon	Gabon
Sénégal	Sénégal