

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

Examen pour avis des crédits pour 2009 :

– Mission « Défense » :

• « Équipement des forces (espace, communications, dissuasion) » (*M. Michel Sainte-Marie, rapporteur pour avis*)..... 2

• « Préparation et emploi des forces (marine) » (*Mme Marguerite Lamour, rapporteur pour avis*)..... 4

• « Soutien et logistique interarmées » (*M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis*)..... 7

– Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » :

• « Liens entre la Nation et son armée » (*M. Patrick Beaudouin, rapporteur pour avis*)..... 11

– Avis sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » 15

Mercredi
22 octobre 2008
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Philippe Vitel,
vice-président**



La séance est ouverte à douze heures quinze

Loi de finances pour 2009 (n° 1127)

Mission « Défense » : « Équipement des forces (espace, communications, dissuasion) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Michel Sainte-Marie**, les crédits de la Mission « Défense » : « Équipement des forces (espace, communications, dissuasion) » pour 2009.

M. Michel Sainte-Marie, rapporteur pour avis. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a donné une place éminente aux deux instruments clés de l'autonomie stratégique de la France que sont la dissuasion nucléaire et l'espace. Malgré une réduction du format de la composante aéroportée, la dissuasion nucléaire est confortée, tandis que de nouvelles ambitions sont affichées en matière spatiale. Ce dernier point méritera d'être confirmé au cours de la prochaine loi de programmation militaire, car le projet de budget pour 2009 ne comprend pas de rupture en matière d'investissements spatiaux.

S'agissant de la dissuasion nucléaire, la continuité l'emporte.

En 2009, les crédits qui lui sont consacrés progressent de 52 % pour les autorisations d'engagement et de 13 % pour les crédits de paiement. S'agissant des premières, l'année 2009 est marquée par plusieurs contrats pluriannuels : le lancement des travaux de développement du M 51.2 (c'est-à-dire de la version du missile destinée à emporter la future tête nucléaire océanique), l'acquisition du troisième lot de M 51.1, le lancement de la refonte M51 du SNLE *Le Vigilant* et l'achat d'un nouveau supercalculateur Tera 100 dans la cadre du programme de simulation. La progression des crédits de paiement s'explique principalement par l'effet d'une montée en puissance des fabrications de missiles M 51. De manière plus générale, l'exercice 2009 est marqué par la nécessité de faire face à la « bosse » de financements résultant des décisions prises les années antérieures, notamment en 2004 lors de l'entrée en phase de production du programme M 51, pour limiter les appels de crédits au cours de la LPM 2003-2008.

En ce qui concerne la composante océanique, le programme de modernisation se poursuit normalement ; il est tout entier tourné vers l'échéance de 2010, qui verra arriver en service le M51 sur le SNLE *Le Terrible*, premier de la série à emporter ce nouveau vecteur.

L'essentiel des ajustements concerne donc la composante aéroportée, à la suite de la décision du Président de la République d'en réduire le volume d'un tiers. Cette mesure va permettre une économie évaluée à 92 millions d'euros s'agissant des programmes d'armement, principalement au titre de la réduction du nombre de missiles, mais aussi en raison de la modernisation de seulement 30 Mirage 2000N au standard K3, contre 50 initialement prévus. En outre, à partir de 2011, une économie de fonctionnement de 56 millions d'euros par an pourra être réalisée. Il faut souligner combien les avions ravitailleurs jouent un rôle primordial pour les forces aériennes stratégiques : ils conditionnent la capacité

de projection et constituent des relais essentiels de transmissions à grande distance. Le grand âge des ravitailleurs KC135 devient à cet égard préoccupant et il est regrettable qu'aucune décision ne soit prise pour assurer leur renouvellement dans le projet de loi de finances pour 2009.

J'en viens maintenant aux crédits affectés au secteur spatial. Chacun se rappelle combien l'espace avait été placé en tête des priorités de la LPM 2003-2008. Force est de constater que les effets de cet affichage ne se retrouvent guère en exécution : la somme des écarts entre crédits votés et consommés représente 70 % d'une annuité moyenne de crédits destinés à l'espace. Cette tendance persiste en 2009, avec une baisse de 0,8 % des crédits de paiement. La prochaine loi de programmation débute donc pour le moins avec prudence, ce qui suppose ensuite une croissance particulièrement soutenue pour atteindre l'objectif fixé par le Livre blanc, soit un doublement des crédits en moyenne annuelle.

Pour 2009, deux points sont à relever. Tout d'abord, le lancement du deuxième satellite Hélios II est reporté du début de l'année à l'automne probablement, en raison des difficultés rencontrées sur le moteur du lanceur retenu. La mise en orbite ne pourra pas être décalée au-delà, sous peine de prendre des risques accrus sur la fiabilité du satellite en raison de l'obsolescence de certains composants. Ensuite, une nouvelle réduction de la cible à atteindre pour les stations sol du système Syracuse III a été décidée : leur nombre est ainsi passé de 587 selon la prévision faite en 2004 à 363 actuellement, ce qui est particulièrement préoccupant. Les dernières stations sol devraient être livrées en 2016, soit seulement un an avant la fin de vie prévisible des satellites. Surtout, on en arrive désormais au nombre minimum de stations sol compatible avec le contrat opérationnel et avec la capacité de la France de jouer le rôle de nation cadre dans des opérations extérieures.

Un mot à ce stade sur le projet d'établissement d'un partenariat public-privé en matière de télécommunications spatiales, qui comprendrait notamment la cession des deux satellites Syracuse III à un opérateur privé. Le ministère de la défense s'oriente vers ce type de solution, mais sans remettre en question la coopération franco-italienne et en définissant un cadre juridique, opérationnel et financier intéressant pour l'État. En tout état de cause, compte tenu de la complexité d'un tel dossier, il n'aurait pas été possible de disposer de la recette correspondant à la vente des deux satellites dès 2009. Des travaux seront engagés l'année prochaine pour préparer les décisions sur ce sujet ainsi que la mise en concurrence des différents industriels intéressés par cette opération. Il conviendrait sans doute d'associer à cette réflexion préliminaire nos partenaires italiens, auxquels nous sommes associés dans le cadre du projet SICRAL 2, une solution commune portant sur l'ensemble des moyens de télécommunications militaires des deux pays pouvant s'avérer intéressante.

Permettez-moi de terminer par des perspectives à plus long terme, pour lesquelles les sujets de satisfaction sont plus nombreux. Ainsi, alors que l'incertitude était encore grande l'an dernier sur la capacité du programme MUSIS à assurer le remplacement d'Hélios II à partir de 2015, les études engagées par anticipation en 2008 permettent désormais d'envisager le lancement de la phase de conception dans les temps.

Par ailleurs, les études nécessaires au lancement d'un programme de renseignement d'origine électromagnétique spatial, dit CERES, vont débiter, pour une mise en service prévue à partir de 2016. Le stade de la préparation est l'occasion de rechercher des

coopérations avec nos partenaires européens, même s'il faut bien constater que jusqu'à présent les propositions françaises ont rencontré un faible écho.

En matière d'alerte avancée, l'effort s'inscrit dans une perspective de beaucoup plus long terme. Le Livre blanc a jugé nécessaire la mise en place d'une capacité d'alerte spatiale opérationnelle en 2020. Le projet de budget pour 2009 poursuit les efforts de recherche destinés à disposer de « briques » technologiques d'un niveau déjà assez avancé pour engager ensuite de véritables programmes. Tel est l'objectif poursuivi par le démonstrateur Spirale, qui devrait être mis en orbite à la fin de 2008 ou au début de 2009.

L'alerte avancée doit contribuer à l'autonomie française, voire à terme européenne, d'appréciation des situations ainsi qu'à la crédibilité de la dissuasion.

M. Jean Michel. Il faut souligner combien les évolutions sont différentes selon qu'il s'agit de la dissuasion ou de l'espace.

S'agissant de la première, des efforts financiers très importants sont consentis et permettent de respecter les prévisions, ce qui mérite d'être salué. C'est notamment le cas pour le missile M 51 ; une visite des installations de l'Île Longue permet d'ailleurs de mieux mesurer ce que représente ce programme, notamment au travers de la véritable « cathédrale » destinée à accueillir les nouveaux vecteurs.

En revanche, comme cela avait déjà pu être noté dans le passé, les actes ne suivent toujours pas les intentions en matière spatiale. Lors des universités d'été de la défense qui se sont déroulées à Toulouse il y a deux ans, il avait été clairement mis en évidence que l'acquisition d'un système spatial suffisamment complet pour garantir l'autonomie française de décision représentait un doublement de l'effort budgétaire, soit un montant relativement modeste. On peut de manière un peu provocante voir dans le peu de traduction véritable des ambitions la conséquence du fait que l'espace ne défile pas sur les Champs-Élysées le 14 juillet. En tout état de cause, l'insuffisance des crédits consacrés au secteur spatial est plus que regrettable, notamment au regard du rapport coût efficacité des équipements concernés.

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable au programme « Équipement des forces (espace, communications et dissuasion) ».

*
* *

Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (marine) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Marguerite Lamour**, les crédits de la mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (marine) », pour 2009.

Mme Marguerite Lamour, rapporteur pour avis. L'examen du projet de budget de la défense pour 2009 intervient dans un contexte bien particulier puisqu'il s'agit, tout à la fois, de la première traduction des orientations stratégiques et capacitaires préconisées par le Livre blanc, de la première concrétisation des évolutions structurelles induites par la RGPP, mais également de la première annuité de la loi de programmation militaire 2009-2014 qui devrait nous être soumise dans la foulée de la discussion budgétaire.

Les crédits figurant dans ce budget « de transition » auront donc une résonance au-delà de la seule année 2009. C'est pourquoi je me suis attachée dans mon avis à retracer les moyens dont sera dotée la marine en 2009 et à évaluer si ceux-ci correspondent au contrat opérationnel tel qu'il a été fixé par le nouveau Livre blanc et aux objectifs de rationalisation définis par la RGPP.

Les marins, dans leur grande majorité, acceptent le principe et les objectifs de la réforme et sont prêts à faire les efforts de réorganisation et d'économie nécessaires. Comme ils sont fiers de leur métier et de leur engagement, ils aspirent, avant toute chose, à pouvoir naviguer sur des bâtiments en bon état et à disposer des équipements nécessaires pour répondre au besoin opérationnel. Les inquiétudes portent donc, principalement, sur l'état de la flotte – souvent vieillissante et difficile à entretenir – et le niveau d'entraînement et d'activité – réduit, en 2008, en raison du prix des carburants.

Les personnels de la marine, notamment civils, ont bien sûr des interrogations quant à leur situation personnelle et à l'évolution de leur carrières et de leurs conditions de vie mais ils sont prêts, dans leur grande majorité, à évoluer et à se remettre en question. D'autant plus que l'état major de la marine et les commandements des forces ont fait de gros efforts d'information et de transparence pour ne pas laisser leurs hommes dans l'attente et le doute. Mais c'est maintenant à nous, mes chers collègues, qu'il appartiendra de fixer dans la prochaine LPM des objectifs clairs et raisonnables d'activité et d'équipement et de mettre en face les moyens nécessaires. Il nous faudra aussi, chaque année, veiller à ce que les crédits soient inscrits pour que les engagements pris soient tenus. Nous devons à nos armées cette exigence de transparence et de sincérité.

Je reviens maintenant au projet de budget de la marine pour 2009. Je ne vais pas ici détailler les crédits des programmes 178 et 146 : je vous renvoie pour cela à mon rapport écrit. Je voudrais simplement souligner quelques éléments clé qui distinguent ce budget de ses prédécesseurs.

En ce qui concerne les crédits de préparation et d'emploi des forces navales du programme 178 (qui s'élèveront à 4,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 4,5 milliards d'euros de crédits de paiement), il me semble important de souligner quelques éléments.

Sur la politique de ressources humaines tout d'abord, le Livre blanc a prévu que le format général de la marine devrait être ramené à 44 000 hommes en 2014-2015 contre 48 000 actuellement. Dès 2009, 1 935 postes seront supprimés ou transférés. Pour la marine, le problème principal n'est pas celui des suppressions de postes car, de façon globale, les départs attendus sont supérieurs, sur la période 2008-2015, aux réductions d'effectifs demandées. La difficulté sera surtout de parvenir à faire coïncider les départs naturels et les réductions de postes. Il faudra pour cela ajuster les nouveaux recrutements aux besoins les plus urgents, mettre en œuvre des formations adaptées aux spécialités, assurer un soutien spécifique aux mobilités géographiques inévitables – d'autant que les attentes des marins évoluent comme celles de l'ensemble de la société – et, bien entendu, accompagner les départs et les reconversions. Des crédits sont d'ores et déjà prévus en 2009 pour un plan de d'accompagnement social des restructurations.

Quant au fonctionnement courant et à l'activité des forces, l'accroissement de plus de 18 % des dotations destinées au carburant opérationnel est un point tout à fait positif, mais le reste des crédits connaît une nouvelle fois une forte contraction, alors qu'une bonne partie de ces charges est réellement incompressible. Que doit faire un préfet maritime lorsqu'il n'a plus de quoi régler ses factures de chauffage ou d'alimentation au 1er octobre ?...

Je tiens enfin à souligner, à la suite de l'amiral Forissier, la forte hausse des crédits de MCO naval (+ 21 % en autorisations d'engagement et + 8,2 % en crédits de paiement). C'est une avancée importante car seule une bonne capacité de régénération organique peut garantir le fonctionnement durable des forces. J'espère qu'il en sera de même dans la prochaine LPM car la tentation est souvent grande de réduire les crédits d'entretien au profit des crédits destinés à l'acquisition d'équipements neufs.

Les équipements justement : le contrat opérationnel de la marine fixé par le Livre blanc est très ambitieux puisqu'il maintient voire renforce la totalité des missions actuellement exercées tout en resserrant le parc d'équipements sur des moyens hauturiers, modernisés et polyvalents. La marine des années à venir sera hauturière ou ne sera pas ! Les principaux crédits d'équipements de la marine pour 2009 confirment, dans le contexte général de modération des dépenses, la volonté de préserver l'essentiel de la modernisation déjà entreprise sous la précédente LPM, tout en prenant en compte les orientations et priorités dégagées par le Livre blanc.

Je ne reviendrai pas sur le report du second porte-avions : il est logique, dans un contexte budgétaire contraint et incertain, de faire des choix. La nécessité de doter la France d'un second porte-avions demeure néanmoins, car elle conditionne la permanence à la mer du groupe aéronaval, gage de sa crédibilité.

Parmi les engagements pris par le budget 2009, en cohérence avec les objectifs du Livre blanc, je citerai simplement les commandes du second SNA Barracuda, second sur une série de six, et des trois premières FREMM, dont deux en format FREDa de défense aérienne. De son côté, l'aéronavale attend avec impatience l'arrivée des NH90, qui doivent remplacer les Super Frelon en fin de vie, ainsi que la poursuite des livraisons de Rafale au standard F3, afin d'assurer le remplacement progressif des Super Étendard Modernisé qui doivent théoriquement être retirés du service en 2015.

Quelques mots pour terminer sur la mission de sauvegarde maritime, qui relève simultanément de la défense nationale et de l'action de l'État en mer. Le Livre blanc a bien confirmé cette mission. Or, aujourd'hui, ces moyens sont à bout de souffle et leur remplacement ne semble pas figurer dans la prochaine LPM.

Je pose donc une question : le budget de la défense doit-il supporter l'ensemble de la charge budgétaire de la sauvegarde maritime, alors que ces dépenses ne relèvent pas toutes stricto sensu de sa mission ? Que la marine soit la plus à même de mener les actions en haute mer, nul ne dira le contraire, mais il me semblerait raisonnable d'envisager un meilleur partage des responsabilités budgétaires entre les différents ministères concernés.

En conclusion, Monsieur le Président, je suis bien sûr favorable à l'adoption des crédits marine du programme 178 « Préparation et emploi des forces » pour l'année 2009.

M. Yves Fromion. Le rapporteur a confirmé, à la suite du chef d'état-major de la marine, que la marine nationale était une marine hauturière dont la vocation n'était pas d'intervenir en zone côtière. Mais ils ont également souligné tous les deux qu'une bonne partie de son activité correspondait à la mission de sauvegarde maritime, ce qui justifierait que la marine reçoive, à ce titre, des financements autres que celui du ministère de la défense. Les équipements consacrés à ce type de mission sont apparemment à bout de souffle, ce qui conduit par exemple à l'utilisation d'avisos précédemment destinés à des missions militaires. Mais il me semblait que l'essentiel des activités de lutte contre les trafics et de protection des approches maritimes avaient lieu en zone côtière. Alors, qui les prend en charge ? Et en quoi une marine hauturière devrait-elle recevoir des financements d'autres ministères pour ce type de mission ? Je crois qu'il faut clarifier ce point.

Mme Marguerite Lamour, rapporteur pour avis. En zone côtière, les actions de sauvegarde maritime sont menées par d'autres acteurs, comme la gendarmerie maritime ou les douanes, qui disposent de leurs propres ressources matérielles, humaines et budgétaires. En revanche, la marine nationale est par nature la seule à pouvoir intervenir en haute mer et elle le fait au quotidien pour des missions très diverses qui ne relèvent pas seulement de la défense nationale. C'est sur cet aspect précis que doit être envisagée une contribution financière des ministères concernés.

M. Philippe Vitel, président. La France dispose d'un système unique au monde en matière d'intervention en mer, le rôle capital dévolu au préfet maritime garantissant une véritable transversalité des actions menées. Cet exemple est susceptible d'inspirer des réformes chez nos principaux partenaires en Méditerranée et ainsi d'améliorer la qualité du dispositif de surveillance de nos approches maritimes, ce qui constitue un des objectifs de la présidence française de l'Union européenne.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission de la défense a donné un avis favorable au programme « Préparation et emploi des forces (marine) ».

*
* *

Mission « Défense » : « Soutien et logistique interarmées » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot**, les crédits de la mission « Défense » : « Soutien et logistique interarmées », pour 2009.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. L'avis budgétaire portant soutien et logistique interarmées est d'abord pour moi l'occasion de rendre hommage, en notre nom, au travail de qualité que fournissent ces différents services, trop souvent cantonnés dans l'ombre.

Comme vous le savez, le 8^e RPIMA, stationné à Castres, a connu des moments difficiles et des pertes tragiques au mois d'août dernier. À l'occasion de cette épreuve, j'ai pu constaté l'entière mobilisation des services administratifs et de santé du ministère de la défense. Leur implication a été exemplaire pour l'accompagnement et le soutien aux familles des blessés. Par ces propos liminaires, je tenais à les mettre en lumière.

Mes chers collègues, nous devons aujourd'hui examiner les crédits affectés dans le projet de loi de finances aux fonctions de soutien et de logistique interarmées. Nous devons y procéder, conscients de la responsabilité éminente mais singulière qui repose sur ces hommes et ces femmes.

Je commencerai mon propos en vous proposant quelques éléments relatifs au soutien qui relève du programme 212. Celui-ci connaît d'importants changements de périmètre dans le présent PLF.

Les autorisations d'engagements connaissent une diminution conséquente, de l'ordre de 25% (de 3,5 milliards d'euros à 2,6 milliards). Celle des crédits de paiement est encore plus marquée, puisqu'ils décroissent de plus de moitié (3,4 milliards d'euros en 2008 ; 1,5 milliard d'euros pour le PLF 2009).

Cette évolution conséquente doit cependant être relativisée. Elle résulte notamment, pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, de la sortie de la contribution au fonds Spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEI), ce qui représente 900 millions d'euros, de la création d'une sous action « Restructurations », et de l'entrée de deux actions initialement attachées au programme 167 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication ». Par ailleurs, s'agissant des seuls crédits de paiement, les mouvements reflètent le transfert de la prise en charge de dépenses d'infrastructure, assurées par le compte d'affectation spéciale immobilier. Celui-ci est abondé grâce à des cessions immobilières (972 millions d'euros).

Nous constatons ici précisément la traduction de la « bosse » que décrivait le ministre voici deux semaines. À titre transitoire, et de façon décroissante, le gouvernement propose de financer une partie des dépenses d'infrastructure par des recettes exceptionnelles. Il me semble que, compte tenu des efforts demandés à toutes les administrations, ce montage doit être validé. Il doit l'être parce qu'il permet au programme 212 d'atteindre l'essentiel de ses objectifs, et parce que cette disposition est conçue comme exceptionnelle.

Je tiens à attirer votre attention sur deux points en particulier.

En premier lieu, l'entrée de deux nouvelles actions dans le périmètre du programme 212 ne manque pas de cohérence, en particulier s'agissant de la sous action « Communication ». Cependant, comme va sans doute l'indiquer notre collègue Patrick Beaudouin, elle prive le programme 167 d'une grande partie sa substance.

En second lieu, il est créé une sous action « Restructurations », dotée de 300 millions en autorisations d'engagements. Elle illustre l'engagement du gouvernement d'accompagner les réformes qu'il a initiées, avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Ces mutations sont, à mes yeux, positives. L'effort d'accompagnement devra être poursuivi dans le cadre de la loi de programmation militaire, selon deux idées forces :

- nous devons approfondir la politique de valorisation de la condition militaire ;
- et nous devons régler au cas par cas les dispositifs de soutien aux territoires touchés par les restructurations.

Je considère en effet que la réforme du ministère ne peut réussir que si elle est conduite avec cohérence. Les efforts de productivité et de rationalisation des équipements doivent clairement bénéficier à nos soldats, dans leurs équipements comme dans leur traitement.

La recherche de ce nécessaire équilibre doit également nous guider dans l'appréciation du second volet de cet avis, qui porte sur la logistique interarmées.

Comme vous le savez, le périmètre de l'avis « Soutien et logistique interarmées » regroupe une partie des sous actions composant le programme 178, à savoir : la sous action « Commandement interarmées », et l'action 5, portant logistique interarmées. Celle-ci rassemble quatre composantes : les trois qui étaient présentes l'année passée, c'est-à-dire la fonction santé, assurée par le service de santé des armées, la fonction pétrolière, avec le service des essences des armées, et une fonction de soutien complémentaire. Le PLF 2009 propose l'adjonction d'une nouvelle sous action, intitulée « Soutien des forces par les bases de défense ».

J'en retiendrai les points suivants :

- la réalisation des objectifs de certification interarmées, qui permettent à la France de participer pleinement à des opérations multinationales, en particulier dans le cadre européen ;

- la participation des fonctions de soutien à l'effort de rationalisation par la contraction des effectifs ;

- l'allocation de moyens importants pour la mise en œuvre de la réforme de carte militaire, que vous savez nécessaire. C'est le sens de la nouvelle sous action « Soutien des forces par les bases de défense », abondée à hauteur de 79 millions en autorisations d'engagement et 83 millions en crédits de paiement.

À moyen terme, nous devons accorder un intérêt tout particulier à trois éléments :

- tout d'abord, j'estime nécessaire d'encourager, dès 2009, l'intégration la plus poussée du service des essences de la marine avec le service des essences de armées. Nous avons entendu il y a un instant le chef d'état major de la marine, qui a marqué son scepticisme. Pour ma part, je pense que cette question doit être étudiée avec la plus grande attention, sans a priori ;

- dans un second temps, je crois qu'il sera utile d'examiner avec précision le dispositif de garantie des tarifs pétroliers. Il me semble coûteux et inefficace, alors qu'il ne couvre que 15 % des stocks. Il me paraît nécessaire de procéder à un choix clair : ou nous abandonnons complètement ce mécanisme, ou bien nous lui donnons une surface significative ;

- enfin, il sera particulièrement intéressant de faire le point sur la place qu'il convient d'accorder aux réservistes, en particulier au sein du service de santé des armées.

Mes chers collègues, nous devons examiner les crédits alloués à la défense pour ce qui constituera la première année de la future loi de programmation militaire. On peut

d'ailleurs le constater et le regretter. Le soutien et la logistique interarmées connaissent d'importantes évolutions, qu'il s'agisse de leur périmètre budgétaire, ou des réformes, nécessaires, induites par le Livre blanc et la RGPP.

Dans le contexte économique et budgétaire difficile que vous connaissez, ce projet permet de maintenir l'essentiel de l'effort d'équipement, tout en conduisant les réformes nécessaires à la modernisation de nos armées.

Ainsi mes chers collègues, après un examen attentif des propositions pour 2009, je vous recommande de leur donner un avis favorable.

Mon dernier mot sera, pour souligner que, malgré les contraintes, je me réjouis des avancées en matière de revalorisation de la condition militaire. Elles étaient de longue date attendues, et ne font que récompenser les efforts d'hommes et de femmes exemplaires, que je tenais aujourd'hui à saluer.

M. Yves Fromion. À l'occasion d'une précédente réunion, avec le ministère de la défense, de la mission d'information et de contrôle sur l'exécution des crédits, le mode opératoire en matière d'acquisition de carburant a été présenté comme exemplaire et permettant d'importantes économies. Or, il ne ressort pas des propos du rapporteur que cela soit le cas. Le cabinet du ministre pourra utilement être interrogé sur les divergences constatées entre ce qui a été présenté, les objectifs attendus et la réalité.

Par ailleurs, quelles informations pouvez-vous nous donner concernant l'état de santé des 21 militaires blessés lors du combat dans la vallée d'Uzbin ?

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis. Sur les deux dernières années, les processus d'achat des carburants ont coûté environ 7,5 millions d'euros. Cette année, le bénéfice attendu ne sera que d'un million. De plus, le fait que seuls 15 % des acquisitions soient soumises à ce dispositif ne me paraît pas satisfaisant. C'est une part trop faible pour avoir du sens. Ce dispositif doit donc être revu.

Les nouvelles des blessés sont plutôt rassurantes. J'irai d'ailleurs les rencontrer dans les prochains jours. L'un d'eux a déjà manifesté son souhait de repartir. La cellule de soutien mise en place par le secrétariat général pour l'administration a parfaitement bien fonctionné ; tous les éléments d'accompagnement des personnels et de leurs familles ont été mis en œuvre efficacement.

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

*
* *

Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » : « Liens entre la Nation et son armée » (avis)

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Patrick Beaudouin**, les crédits pour 2009 de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » : « Liens entre la Nation et son armée ».

M. Patrick Beaudouin, rapporteur pour avis. Le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit dans un contexte particulier.

Tout d'abord, celui de la parution du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ce dernier traduit la consolidation du lien entre l'armée et la Nation de deux façons. D'une part, il réaffirme la pertinence de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). Il en élargit toutefois le contenu pour tenir compte de l'imbrication contemporaine entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. En effet, cet enrichissement doit permettre aux jeunes générations de prendre conscience du caractère diffus des menaces pesant sur notre société. D'autre part, il préconise la mise en place d'un véritable esprit de défense par la convergence de diverses politiques publiques. Une série de propositions vise ainsi à pérenniser l'adhésion de la Nation par le biais de la formation des jeunes générations et des élus locaux, du développement des recherches universitaires ou encore par l'instauration d'une « *mémoire nationale partagée* ».

Le projet s'inscrit ensuite dans le processus de révision générale des politiques publiques. Le programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » est concerné par la mise en place de cette démarche de modernisation de manière directe ou indirecte : directement au travers de la réorganisation de la chaîne du service national, indirectement au travers des conséquences des fermetures et transferts d'unités sur l'organisation logistique de la JAPD.

Je souhaiterais montrer que le budget pour 2009 procède d'une logique gestionnaire qui ne me semble pas à la hauteur du défi lancé par le Livre blanc faute de lisibilité politique. Ce constat établi, je soulignerai néanmoins l'effort soutenu du ministère en faveur de la politique mémorielle et patrimoniale qui ne relève plus du programme 167 mais n'en apparaît pas moins constitutive du lien entre l'armée et la Nation.

Tel que proposé, le projet de loi de finances m'invite à une attitude contrastée. Dans mon avis rendu l'année dernière, j'avais notamment fait part de mon insatisfaction quant au périmètre restreint de ce programme. Le projet de loi de finances pour 2009 ne répond pas du tout à ces attentes. La lisibilité du lien entre la Nation et son armée est affectée par une dispersion des crédits même si l'on peut reconnaître que l'effort budgétaire demeure soutenu. Ainsi, le programme 167 ne comprend plus le budget des organismes tels que la DICoD, l'ECPAD, le SHD et les 3 musées. Comment édifier une culture de défense sans référence à son patrimoine et son histoire ?

En effet, la structure budgétaire du programme « Liens entre la Nation et son armée » a été modifiée, ce que je regrette. Désormais, le programme couvre deux domaines d'activités : l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) et la politique de mémoire. L'action 1 « journée d'appel et de préparation à la défense » regroupe les moyens de la direction du service national (DSN) : elle concentre désormais 96 % des crédits de paiement, soit 156,7 millions d'euros et mobilise la totalité des dépenses de

personnels du programme, correspondant à 2 587 équivalents temps plein. L'action 2 « Politique de mémoire » regroupe 4 % des crédits soit 6,8 millions d'euros. Les anciennes actions 3 et 4, respectivement « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication » sont transférées à compter du 1^{er} janvier 2009 vers le programme 212. Cette modification emporte deux conséquences. D'une part, elle ne favorise pas la lisibilité de la politique publique du lien armée-Nation. L'année dernière, j'avais notamment souligné que certaines des actions voyaient échapper une part conséquente des crédits relevant de leur champ de compétence. Le projet de loi de finances pour 2009 accentue cependant la dispersion des crédits : la politique de mémoire voit désormais ses crédits répartis entre trois programmes, les programmes 167, 169 et 212 et deux missions, la mission « Défense » et la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». D'autre part, la réduction du périmètre du programme 167 à l'action de la seule DSN associée à la disparition programmée de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, qui relève du programme 169, limite le droit d'amendement des parlementaires. Dès lors, il n'est guère possible d'opérer le moindre financement de mesures en faveur du monde combattant par redéploiement de crédits au sein de la mission sans fragiliser l'édifice existant.

Malgré tout, je souligne, non sans satisfaction, que l'effort budgétaire demeure soutenu dans un contexte de réformes volontaristes. À périmètre constant, le budget relatif au lien armée-Nation devrait être consolidé : 258,6 millions d'euros en 2009 contre 257,8 millions d'euros en 2008. La sanctuarisation de la JAPD en constitue le premier aspect. Le budget qui lui est consacré devrait permettre à la direction du service national de maintenir son activité. S'agissant de la politique de mémoire, la diminution constatée (- 2,2 millions d'euros) s'explique par des mesures de transfert au profit d'autres programmes ou par le caractère non pérenne de dotations. Elle ne remet pas en cause la poursuite du programme de restauration des nécropoles nationales ni le soutien des collectivités territoriales dans l'aménagement et la valorisation touristique des sites de mémoire au moyen des contrats de plan État-régions. S'agissant enfin des crédits qui ne relèvent plus du programme 167, je me félicite du maintien des efforts entrepris pour valoriser le patrimoine mémoriel et culturel : je pense notamment à la poursuite du plan de numérisation des archives sur lequel je reviendrai. Tous ces efforts s'inscrivent enfin dans le cadre de la modernisation des politiques publiques. La direction du service national ambitionne ainsi de resserrer son dispositif territorial tout en continuant à accueillir 780 000 jeunes au titre de la JAPD. Elle engage en outre une réflexion sur l'élargissement de son contenu dans le droit fil des préconisations du Livre blanc.

J'en viens maintenant, mes chers collègues, à mon second point.

La réduction du programme 167 à la portion congrue ne laisse pas d'inquiéter sur l'importance accordée au lien armée-Nation.

Au travers de mes auditions, j'ai pu constater à quel point la valorisation du patrimoine constitue un enjeu d'ouverture au public et d'appropriation de l'histoire. Tous les acteurs de la mémoire que j'ai rencontrés me l'ont confirmé. Prenons l'exemple du service historique de la défense situé au château de Vincennes. La numérisation des archives et leur accès en ligne constituent désormais une modalité d'accès à distance pour le public. Il faut souligner le travail du service historique accompli en lien avec la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives : après l'important projet du site Internet « Mémoire des hommes », la DMPA envisage, dans le cadre des événements commémoratifs de la fin de la

Première Guerre mondiale, de mettre en ligne la base des journaux de marches et opérations des unités engagées dans ce conflit. Ces orientations complètent les investissements entrepris par l'ECPAD qui est devenu un acteur incontournable de l'actualité de nos armées – suivi des événements du 18 août dernier – et de la production audiovisuelle. Ses travaux de numérisation des fonds ont désormais acquis une réelle visibilité puisque les courts-métrages qu'il réalise sont aujourd'hui retransmis au cours des commémorations. En conséquence, nous devons veiller à ce que cet effort soit soutenu.

En outre, la disparition programmée de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale fera de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre un opérateur clé de la politique mémorielle puisqu'il se verra attribué une partie de l'entretien des lieux de mémoire. Il nous appartient de veiller à ce que le prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'ONAC pérennise les actions menées à ce titre.

Au-delà de ces préoccupations, il me semble opportun de réaffirmer notre attachement au lien consubstantiel entre l'institution militaire et les citoyens que nous sommes tous. Je serai amené prochainement à faire des propositions en ce sens qui pourraient être discutées au sein de cette commission si vous le jugez utile, Monsieur le Président.

En conclusion, il me semble que l'effort en faveur du lien armée-Nation demeure complet même si l'on peut conclure à une action dispersée.

Ayant évoqué il y a quelques instants l'attention qu'il faut porter à la pérennisation de l'ONAC dont le contrat d'objectifs sera prochainement signé, j'en viens maintenant à la situation des anciens combattants. Naturellement, il faudra être vigilant quant aux conclusions de la mission d'étude juridique et financière conduite par M. Audouin concernant la question des orphelins de guerre. En outre, il nous faudra lier les conclusions du rapport Kaspi aux conclusions de la mission d'information sur les questions mémorielles.

Nous demeurons en outre soucieux de la revalorisation du montant de la retraite du combattant. Le Gouvernement avait annoncé l'année dernière qu'un effort conséquent serait fourni pour porter la retraite du combattant à 48 points d'indice à la fin de la législature. L'évolution démographique de la population émargeant à ce dispositif est telle qu'il est possible d'envisager un financement. C'est pourquoi je me suis associé, notamment avec le Président de notre commission, à la rédaction d'un amendement, soumis à l'examen de la commission, visant à porter la retraite du combattant à 41 points d'indice compter du 1^{er} juillet 2009.

Enfin, il me semblerait utile d'attirer l'attention du secrétaire d'État sur l'allocation différentielle de solidarité en faveur des conjoints de survivants les plus démunis. Des efforts ont déjà été accomplis puisque son plafond a dernièrement été augmenté à 750 euros. Je m'en réjouis même si je demeure persuadé qu'un alignement sur le seuil de pauvreté monétaire calculé par « Eurostat », soit 817 euros, permettrait de répondre définitivement et positivement aux revendications exprimées par les associations d'anciens combattants.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, je vous invite donc, mes chers collègues, à émettre un avis favorable aux crédits du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ».

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

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

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

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

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

M. Jean-Claude Viollet. La fixation du calcul de la retraite du combattant à 48 points d'indice constitue également un engagement repris par le gouvernement lors du débat budgétaire portant sur le projet de loi de finances pour 2008. Je souhaiterais à cet égard que l'on mette en perspective les crédits non consommés au titre de la dette viagère ces cinq dernières années afin de relativiser le coût budgétaire de la hausse envisagée. En revanche, il me paraît fondamental que l'augmentation de deux points d'indice prenne effet à compter du 1^{er} janvier 2009. Je présente donc un sous-amendement dans ce sens.

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

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

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

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

La séance est levée à 13 heures 30

