

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

— Audition de M. Gérard Longuet, ministre de la défense
et des anciens combattants, sur les mesures correctives
au budget..... 2

Mardi

8 novembre 2011

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Présidence
de M. Guy Teissier,
Président



Audition de M. Gérard Longuet, ministre de la défense et des anciens combattants, sur les mesures correctives au budget.

La séance est ouverte à dix-sept heures vingt.

M. le président Guy Teissier. Le Gouvernement est contraint de prendre un nouveau train de mesures d'économies dont certaines vont toucher le budget de la défense. J'ai souhaité que le ministre vienne devant la commission de façon à ce que nous soyons parfaitement informés des conséquences que pourraient avoir ces diminutions de crédits. Il s'agit de 167 millions d'euros auxquels s'ajoutent depuis hier soir 100 millions supplémentaires.

Je vous remercie monsieur le ministre d'avoir accepté mon invitation, j'espère que vous allez pouvoir apaiser nos inquiétudes.

Je vous cède sans plus tarder la parole.

M. Gérard Longuet, ministre de la défense et des anciens combattants. Je ne reviens pas sur le débat de politique économique d'ensemble : nous connaissons les contraintes pesant sur les économies occidentales, l'objectif de diminution des déficits publics et la perspective d'évolution conjoncturelle moins favorable en 2012.

Les décisions prises par le Premier ministre au mois d'août dernier se sont traduites par un effort de réduction des dépenses publiques d'un milliard d'euros dont 800 millions à la charge de l'État, parmi lesquels 480 millions sont assumés par les ministères et 320 millions par les opérateurs publics.

Le ministère de la défense est largement mis à contribution, à la différence d'autres ministères moins sollicités voire exonérés, comme ceux chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'aide publique au développement ou du pôle emploi. Ce choix me semble tout à fait légitime. La part de la défense représente un effort de 185 millions d'euros.

Sur cette somme, 167 millions sont imputables à la mission « Défense », 14 millions à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et 4 millions aux crédits consacrés à la recherche duale.

Les crédits budgétaires pour 2012, tous titres confondus, devraient donc augmenter d'1 % seulement. Avec les recettes exceptionnelles, la progression des crédits disponibles passera ainsi de 1,8 % à 1,5 %. Compte tenu du taux d'inflation prévisionnel d'1,7 %, nous sommes dans le meilleur des cas dans une situation stable.

Sur les 167 millions imputables à la mission « Défense », 9,2 millions seront prélevés sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », essentiellement grâce à un excédent de ressources constaté de 6,5 millions sur la subvention de 30 millions versée à la République de Djibouti. Cette réduction est liée à l'absence de prise en compte en LFI de la rétrocession de la TVA acquittée par les forces françaises sur place.

En outre, la dotation aux études opérationnelles et technico-opérationnelles subit une baisse de 1,5 million d'euros.

Enfin, trois opérateurs contribueront à cet effort au travers d'une baisse du fonds de roulement de l'école nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSTA Bretagne) pour 300 000 euros, de celui de l'école nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) pour 400 000 euros et de celui de l'école polytechnique pour 500 000 euros.

Le programme 146 relatif à l'équipement des forces supportera une baisse de 88,3 millions d'euros en crédits de paiement. À la suite de l'appel d'offres de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pour procéder à la cession des fréquences Rubis, le ministère de la défense a obtenu 936 millions de recettes exceptionnelles au lieu des 850 millions prévus en loi de finances initiale, soit un excédent de 86 millions d'euros. Nous allons utiliser cette somme pour compenser la baisse des crédits budgétaires.

Par ailleurs, nous diminuons les frais généraux du commissariat à l'énergie atomique (CEA) de 2,3 millions d'euros pour la part relevant de la défense, en sus de l'économie initiale de 7 millions prévue par le projet de loi de finances (PLF) pour 2012.

Il n'y aura donc pas d'impact sur la mise en œuvre du programme 146.

Quant au programme 178 relatif à l'emploi des forces, il connaîtra une baisse de 25 millions d'euros, dont 5 millions supportés par une réduction de la compensation versée à la SNCF. Cette proportion est comparable à l'effort de 10 % réalisé sur la politique d'achats du ministère qui est plus exigeant à l'égard de ses prestataires. Les négociations avec la SNCF sont âpres, mais nous ne demandons pas à l'entreprise un effort spécifique bien que nous en soyons le premier client.

En outre, une économie supplémentaire de 20 millions d'euros est prévue sur l'entretien programmé du matériel (EPM). La progression des crédits de 7 % prévue par le PLF 2012 sera ainsi ramenée à 6,8 %.

Enfin, le programme 212 relatif au soutien de la politique de défense, qui regroupe notamment les crédits de la politique immobilière et des restructurations, va subir une contraction de 44,5 millions d'euros. Au regard du rythme de paiement sur les opérations d'infrastructures, il apparaît que les crédits non consommés pourraient atteindre au moins 34 millions d'euros en 2011. Un abattement équivalent pourrait dès lors être mis en œuvre pour le PLF 2012, compensé par la consommation des reports de gestion de 2011.

Par ailleurs, tous les crédits du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) ne devraient pas être consommés en 2011 en raison de retards dans la signature de conventions de restructuration et de programmes locaux de redynamisation. Additionnés aux retards de paiement, ces décalages représentent une masse de 10 millions d'euros à comparer à l'enveloppe totale de 213 millions. Cela ne remet pas en cause le financement des restructurations relatives aux contrats signés.

Enfin, une économie plus symbolique de 500 000 euros est prévue sur trois opérateurs : 200 000 euros pour l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), 200 000 euros pour le service hydrographique et océanique de la marine (SHOM) et 100 000 euros sur le musée de l'Armée.

J'ai appris ce matin que le ministère de la défense aurait à faire un effort supplémentaire de 100 millions d'euros : vous comprendrez que je ne sois pas encore en mesure de vous dire comment ils seront répartis.

M. le président Guy Teissier. À quel moment pourrions-nous en débattre avec vous ?

M. le ministre. Je m'engage à venir vous présenter cette répartition dès la semaine prochaine.

M. Bernard Cazeneuve. Dans le contexte actuel d'endettement et de maîtrise des déficits auxquels tous les Gouvernements devront faire face, se pose plus particulièrement la question du projet de Balard.

Le Gouvernement a décidé d'y rassembler l'ensemble des états-majors et services centraux du ministère pour faire des économies en faisant supporter à un partenaire privé le risque lié à la réalisation de cette opération.

Or, les chiffres communiqués par le ministère montrent que dans cette période de crise vous conduisant à faire des efforts considérables qui pourraient peser sur l'équipement de nos forces, la mise en œuvre de ce projet soulève plusieurs problèmes concrets.

Ainsi, 700 millions d'euros vont être investis par Bouygues, l'État lui versant 4,2 milliards d'euros en vingt-sept ans, dont 800 millions de frais financiers.

Deuxièmement, le coût de fonctionnement des personnels situés dans les bâtiments des états-majors passerait de 13 000 euros par an et par personne aujourd'hui à 16 500 euros avec ce projet.

Troisièmement, s'il devait y avoir des retards dans la livraison de ce grand projet d'infrastructure, vous devriez entre-temps acquitter des loyers pour les emprises vendues ; ils pourraient s'élever jusqu'à 4 millions d'euros par mois.

Enfin, l'État va percevoir 220 millions d'euros en contrepartie de l'occupation par Bouygues de la Corne Ouest de Balard pour la réalisation et l'exploitation de 90 000 mètres carrés de bureaux pendant soixante ans. Avez-vous une idée des profits que l'entreprise va en tirer pendant cette période ?

Au final, nous avons le sentiment que le partenariat public-privé en question (PPP), comme nombre de PPP, entraîne beaucoup de risques pour l'État et des bénéfices pour Bouygues !

M. le ministre. Je ne partage pas votre avis. Cela dit, vos questions sont légitimes : elles rendent bien compte de la complexité des PPP.

Dans mes anciennes fonctions de président de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), j'ai constaté combien les PPP rappelaient cruellement aux maîtres d'ouvrage la réalité de la dépense qu'ils engagent lorsqu'ils décident de réaliser un équipement. En général, lorsque nous définissons un investissement, nous nous tenons à son coût de réalisation, ce qui est confortable et rassurant. Mais il faut aussi tenir

compte des immobilisations. Au départ, le commanditaire doit financer deux dispositifs : celui qu'il quitte et celui qu'il met progressivement en place. Il y a donc un surcoût temporaire. Il convient par ailleurs d'ajouter les frais financiers générés par la réalisation d'un équipement, ce que les opérateurs publics oublient généralement. S'ajoutent enfin les dépenses d'entretien des bâtiments ainsi que celles relatives à leur fonctionnement.

Le projet Balard engendre nécessairement des frais financiers : l'honnêteté consiste à les faire apparaître là où la tentation du maître d'ouvrage public est de les gommer.

S'agissant des frais de fonctionnement par personne, je ne suis pas en mesure de discuter les chiffres que vous indiquez en coût annuel par emploi : cela supposerait que l'on vérifie les périmètres et que l'on approfondisse les éléments de comparaison. Mais je m'engage à vous apporter une réponse sur ce point d'ici la semaine prochaine.

Le projet dont j'ai hérité me paraît tout à fait pertinent et je veux rappeler qu'il a fait l'objet d'une réflexion approfondie.

Les 200 millions d'euros correspondant à l'utilisation de l'espace de la Corne Ouest seront défalqués annuellement de notre loyer sur une période de trente ans. France Domaine a donné un avis favorable à cette formule. Par ailleurs, après soixante ans, l'État récupérera la totalité de la propriété des 90 000 mètres carrés de bureaux privés que vous évoquez.

Cette échéance n'est pas si longue qu'on pourrait le croire : voici soixante-dix ans que Georges Mandel a transféré les locaux du ministère de la poste et des télécommunications de la rue de Grenelle à l'avenue de Ségur et, aujourd'hui, le site est en train d'être vendu par l'État qui a ainsi bénéficié d'un excellent investissement.

M. Philippe Folliot. En préambule, je tenais à vous remercier pour le rapport d'exécution sur la loi de programmation militaire (LPM) pour 2009-2014 que vous nous avez adressé.

Pensez-vous qu'au regard des contraintes budgétaires accumulées ces dernières années, nous allons réellement respecter la LPM, qu'il s'agisse des équipements ou de la préparation des forces ? De nombreuses inquiétudes se font jour à ce sujet et l'on craint que de nouvelles réductions budgétaires s'ajoutent à celles qui ont été annoncées.

M. le ministre. La LPM a été respectée à 99 % en 2009 et 2010. Il devrait en être de même en 2011 ainsi qu'en 2012, malgré les économies programmées.

Les militaires sont très attentifs à la réalisation de la LPM. Ils ne demandent qu'une chose à l'État : qu'il tienne ses engagements, sachant qu'eux-mêmes tiennent les leurs. Les états-majors sont particulièrement vigilants et je suis régulièrement interrogé en interne à ce sujet.

Le fait de savoir si la LPM continuera à être respectée à l'avenir dépend des choix budgétaires qui seront faits après les élections législatives de 2012. Mais aujourd'hui, dans un contexte de faible croissance et d'effort de redressement des finances publiques, nous tenons nos engagements.

M. Damien Meslot. Je vous félicite, ainsi que vos services, pour la façon dont vous avez ventilé ces économies car vous avez réussi à préserver l'essentiel.

La réduction de la progression des ressources d'EPM ne va-t-elle pas soulever des difficultés ?

M. le ministre. Il vaudrait mieux naturellement ne pas avoir à subir cette économie ! Cela étant, l'agrégat atteint deux milliards d'euros ; une réduction de 20 millions ne représente donc que 1 %.

M. Nicolas Dhuicq. Notre pays a besoin d'un ministre de la défense ayant le recul historique et le patriotisme qui vous animent pour faire comprendre à l'ensemble des gouvernants et des dirigeants que sans la défense, la Nation ne pourrait exister.

Au vu des arbitrages que vous présentez, vous avez réussi à préserver l'essentiel et notamment les équipements.

Cependant, les 100 millions d'économies nouvelles pourraient-ils conduire à un redéploiement de nos forces dans le monde et à de nouveaux équilibres entre les armes ?

M. le ministre. Si cette réduction n'est pas récurrente, elle n'entraînera pas de modification structurelle.

Ce ne serait pas le cas si l'actualisation du Livre blanc aboutissait à une redéfinition de nos missions, induisant une diminution significative des crédits prévus dans la LPM.

Mme Patricia Adam. Compte tenu du plan de rigueur qui a été décidé, nous ne contestons pas que la défense soit touchée au même titre que les autres ministères. Pourriez-vous nous indiquer la quote-part de chacun ?

Par ailleurs, il était prévu que le surcoût des opérations extérieures (OPEX), qui atteint environ 1,2 milliard d'euros en 2011, soit pris en charge par une réserve interministérielle, avec un versement au cours de ce mois de novembre. Cela sera-t-il effectivement le cas ? Le paiement couvrira-t-il l'ensemble de ce surcoût ?

M. le ministre. Les efforts demandés aux autres ministères sont proportionnels à leur budget : après celui exigé de la défense viennent ceux imposés aux ministères chargés respectivement du travail, de l'emploi, de la santé et de la solidarité pour 84 millions d'euros ; de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour 69 millions ; du budget, des comptes publics et des réformes administratives pour 32 millions ; de l'écologie et du développement durable pour 26 millions ; de l'agriculture pour 23 millions ; de l'économie, des finances et de l'industrie pour 18 millions. Enfin, 14 millions d'euros sont prévus pour le ministère de l'éducation nationale qui dispose d'une faible marge de manœuvre puisque 98 % des dépenses vont aux salaires, 7 millions pour celui des affaires étrangères et 5 millions pour les services du Premier ministre. Au total, ces économies représentent 480 millions d'euros.

S'agissant des opérateurs, le centre national du cinéma (CNC), dont les recettes ont été accrues grâce au succès d'un certain nombre de productions, est le premier contributeur avec 70 millions sur un budget de 770 millions. L'AFITF connaîtra une réduction de 53 millions et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) de 55 millions.

Concernant le surcoût des OPEX, je n'ai pas de raison de penser que le principe du financement par la réserve de précaution sera remis en cause. Le Premier ministre s'est clairement exprimé à ce sujet après l'annonce de la première série d'économies. Le paiement interviendra bien dans le délai prévu.

M. Michel Voisin. La gestion des munitions pose d'énormes problèmes, liés à l'obsolescence de certains matériels et au renouvellement des stocks. Notre engagement en opérations a fortement accru cet enjeu.

Quelles seront les conséquences des mesures d'économies annoncées sur la reconstitution des stocks qui ont peut-être atteint leur niveau minimum ?

M. le ministre. La création du service interarmées des munitions (SIMU) permet d'avoir une gestion globale et d'optimiser les moyens.

L'opération Harmattan a entraîné un prélèvement important : le fait de reconstituer les munitions à un niveau raisonnable est intégré dans le coût des OPEX. Il n'y aura donc pas de rupture dans les approvisionnements.

S'il est un peu cynique de dire nous avons géré les obsolescences en utilisant plus nos munitions en opérations, cela n'en reste pas moins vrai sur le plan comptable.

M. Michel Grall. Je tiens également à vous féliciter pour la façon dont vous pilotez l'effort budgétaire : aucun programme d'armement n'est remis en cause et la capacité opérationnelle de nos forces n'est pas touchée.

Pouvez-vous détailler l'effort de 14 millions d'euros portant sur la mission « Anciens combattants » ?

M. le ministre. Cette mission a été examinée en séance publique la semaine dernière. La réduction correspond à des économies constatées sur des dépenses de fonctionnement non engagées.

M. Christophe Guilloteau. Selon un rapport de la Cour des comptes, les dépenses de communication du ministère de la défense s'élèveraient globalement à 100 millions d'euros, finançant notamment quatre revues pour les armées. Des économies significatives ne pourraient-elles pas être faites dans ce domaine ?

M. le ministre. Tous les ministères ne sont pas dans la même situation au regard de l'exigence de communication.

La défense est confrontée à deux problèmes spécifiques. D'une part, il lui faut expliquer en interne à plus de 300 000 agents civils et militaires la nature de leurs missions et de leur engagement. Les métiers de la défense sont marqués par l'actualité des théâtres d'opération et par une réforme structurelle touchant des effectifs considérables. Dans l'armée de terre, environ un soldat sur trois a par exemple été astreint à une mobilité géographique au cours des trois dernières années. D'autre part, nous devons répondre à un important besoin de recrutement : chaque année, nous recrutons plus de 20 000 contractuels de toute nature, la plupart pour des contrats courts et il faut motiver les candidats. Il nous revient de donner de l'armée l'image à la fois la plus vraie et la plus attractive.

Il serait intéressant de comparer ce budget de communication avec le coût de recrutement réalisé par une entreprise, en tenant compte des critères imposés pour exercer le métier militaire.

Cela étant, si ces 100 millions répondent à des objectifs précis, on peut examiner comment mieux adapter les moyens.

M. Christian Ménard. Avec Jean-Claude Viollet, j'ai visité l'hôpital Bouffard de Djibouti au printemps dernier. Je souhaiterais que vous nous éclairiez sur l'avenir de cet établissement dont la disparition serait prévue alors qu'il est indispensable en termes d'image et utile à nos troupes, aux troupes étrangères ainsi qu'à la population locale et aux familles des militaires situés à Djibouti. S'il disparaissait, plus aucune famille ne suivrait nos militaires sur place.

Pourquoi cet hôpital ne ferait-il pas l'objet d'une coopération avec d'autres États européens ?

M. le ministre. Je suis favorable à une telle coopération qui pourrait également se faire au plan national avec d'autres ministères.

L'usage militaire de cet hôpital est minoritaire, comme dans la plupart de nos hôpitaux d'instruction des armées (HIA) en métropole. La situation est cependant différente : lorsque les hôpitaux métropolitains accueillent des civils, ils sont rémunérés, alors que ce n'est pas le cas à Djibouti.

Je cherche donc à trouver d'autres partenaires, de sorte que le budget puisse être soutenu par d'autres pays européens, dans le cadre de l'opération Atalante, par d'autres ministères au titre de la coopération, ainsi que par Djibouti. L'entretien de la structure existante coûte beaucoup moins cher que la création d'une nouvelle après la dispersion des équipes, Djibouti a donc tout intérêt à ce que nous maintenions cet hôpital.

M. le président Guy Teissier. Nous avons interrogé le directeur central du service de santé des armées sur ce sujet lors de son audition par la Commission la semaine dernière.

Il a indiqué que le centre médical situé sur la base aérienne pourrait être agrandi au profit de l'ensemble des militaires présents dans la zone en contrepartie de la cession de l'hôpital Bouffard. Je ne sais si cette cession comprendrait les équipements très nombreux et d'excellente qualité.

M. le ministre. Nous sommes trop attachés à l'image de notre pays pour ne pas apporter toute l'attention requise à ce sujet.

M. Yves Fromion. Je me réjouis que les deux postes principaux du programme 144 que constituent le renseignement et la recherche de défense ne soient guère touchés par les mesures d'économies.

Comment se répartiront les 4 millions d'euros de réduction affectant le programme 191 sur la recherche duale, doté de 190 millions d'euros, dont les trois quarts financent le centre national d'études spatiales (CNES) et un quart le CEA ?

M. le ministre. Ils seront répartis au prorata de leur part respective dans le programme.

M. Jean-Jacques Candelier. Je vous remercie d'être venu nous donner ces informations, même si la réunion ne se tient qu'à la veille de l'examen du budget.

Si je comprends que vous ne puissiez nous indiquer tout de suite comment seront ventilés les 100 millions d'euros correspondant au deuxième train de mesures qui vient d'être annoncé, nous aurions pu être informés avant de la répartition des 167 millions portant sur le premier !

M. le ministre. J'ai été parlementaire pendant trente-quatre ans et je suis très attaché au respect du Parlement, à qui il revient de voter le budget. Un devoir d'information s'impose à l'exécutif : dans les contraintes très particulières de l'actualité économique exceptionnelle que nous connaissons, nous l'assurons dans un esprit républicain.

M. le président Guy Teissier. Je pense être le seul président de Commission à avoir organisé une réunion sur ce sujet : lorsque j'en ai fait part au ministre, il s'est montré tout à fait disponible, et je l'en remercie.

M. Étienne Mourrut. Dans le cadre de l'intervention militaire en Libye, j'ai cru comprendre que nous pourrions prétendre à un apport financier de l'ONU ou de l'OTAN : qu'en est-il ?

M. le ministre. Nous avons budgété cette année 70 millions de recettes sur les OPEX en provenance de l'ONU.

Rien n'est prévu à ce stade pour l'opération Harmattan. Il faudrait interroger le ministre des affaires étrangères sur ce point : cette opération ayant pour objet de mettre en œuvre la résolution 1973, il serait assez normal que l'ONU contribue à l'effort.

Cela ne changerait, en tout état de cause, rien au budget du ministère de la défense, compte tenu du mode de financement des OPEX et de l'existence du mécanisme de compensation. En revanche, cet abondement profiterait au budget de l'État.

Mme Marylise Lebranchu. S'agissant du FRED, vous avez indiqué que les réductions de crédits étaient liées à des retards de signature de contrats. Mais une nouvelle diminution susciterait des inquiétudes au regard des nécessaires opérations de restructuration locales, notamment dans les zones en difficulté.

M. le ministre. Je suis très sensible à votre observation, étant élu de Lorraine où le taux de diminution des effectifs est de l'ordre de 34 %, quand il est de 17 % en moyenne. Je suis donc très favorable à la signature des contrats et à leur mise en œuvre. La mesure d'économie évoquée ne devrait pas avoir d'impact sur le déroulement de ces opérations.

*
* *

La séance est levée à dix-huit heures quinze.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Patricia Adam, Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Jean-Louis Bernard, Mme Françoise Briand, M. Dominique Caillaud, M. Patrice Calmégane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Bernard Cazeneuve, M. Guy Chambefort, M. Gérard Charasse, M. François Cornut-Gentille, M. Jacques Desallangre, M. Nicolas Dhuicq, M. Jean-Pierre Dupont, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, M. Michel Grall, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Éric Jalton, M. Marc Joulaud, Mme Marguerite Lamour, Mme Marylise Lebranchu, M. Gilbert Le Bris, M. Daniel Mach, M. Alain Marty, M. Christian Ménard, M. Damien Meslot, M. Étienne Mourrut, M. Jean-Claude Perez, M. Gwendal Rouillard, M. Alain Rousset, M. Jean-Pierre Soisson, M. Guy Teissier, M. Yves Vandewalle, M. Jean-Claude Viollet, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin.

Excusés. – M. Daniel Boisserie, M. André Gerin, M. Franck Gilard, Mme Françoise Hostalier, M. Franck Marlin, M. Jean Michel, M. Philippe Nauche, M. Michel Sordi, M. André Wojciechowski.