

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 des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles de la Défense (M. Louis GISCARD D'ESTAING et Mme Françoise OLIVIER-COUCHEAU, Rapporteurs)..... 2
- Présences en réunion 15

Mercredi

9 juin 2010

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 82

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
*Président***



Le Président Jérôme Cahuzac. Mes chers collègues, l'ordre du jour appelle l'examen du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles de la Défense.

Ce sujet était singulier dans les thèmes de la MEC en matière de défense, puisqu'il portait sur l'application pratique du principe de sincérité. L'enjeu n'est pas mineur pour notre politique de défense. La loi de programmation militaire a identifié, dans la courbe des investissements à financer, une « bosse », centrée sur l'année 2010. Elle nécessitait provisoirement de mobiliser des moyens exceptionnels.

La MEC a été chargée d'évaluer si ces recettes sont au rendez-vous en 2009 et 2010. Depuis le début mars, 16 auditions vous ont permis de faire la clarté. Vous avez été accompagnés, cette année encore, par la deuxième chambre de la Cour des comptes, avec qui l'on me dit que la collaboration a été exemplaire.

Madame et Monsieur les Rapporteurs, vous avez la parole pour faire état de vos conclusions, qui ont été adoptées hier matin par la mission.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Lors de la préparation du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, en 2008, la trajectoire de besoins élaborée pour la période 2009-2020 conduisait à une cible évaluée à 377 milliards d'euros. Celle-ci excédait d'environ 3,5 milliards d'euros le montant des sources de financement anticipées par le ministère du Budget, compte tenu d'une « bosse » de besoins se concentrant sur les années 2009-2011.

C'est pour « couvrir » cette bosse qu'il a été décidé de mobiliser des recettes exceptionnelles d'un montant équivalent, recettes principalement issues du produit de la cession des actifs immobiliers libérés dans le cadre des restructurations et de la réduction des formats des armées. Dans ce cadre, le ministère de la Défense bénéficie d'une clause dérogatoire de « retour » de la totalité des recettes immobilières, alors que la règle générale pour les autres ministères est celle d'un retour à hauteur de 85 %, le solde étant affecté au désendettement de l'État. Pour autant, il était prévisible que le produit des cessions ne suffirait pas. C'est la raison pour laquelle deux autres opérations ont été envisagées :

– d'une part, à l'occasion du passage à la télévision numérique et de la réorganisation internationale de l'attribution des fréquences hertziennes, il a été décidé de vendre les fréquences Félin et Rubis de l'armée de terre et de la gendarmerie ;

– d'autre part, à l'instar de ce que font nos voisins britanniques, il a été décidé de céder l'usufruit des satellites de télécommunications en contrepartie de la location de services, ce qui devrait permettre de limiter la dépense annuelle et de rationaliser leur utilisation.

Malheureusement, les recettes exceptionnelles n'ont été au rendez-vous, ni en volume, ni dans le temps.

Le ministère de la Défense attendait, en 2009, 1 637 millions d'euros, dont 972 millions de cessions immobilières. Or, sur ce montant, seuls 626 millions d'euros ont été effectivement enregistrés, dont seulement 65 millions d'euros concernaient des cessions immobilières.

Pour 2010, 1 702 millions d'euros de recettes exceptionnelles ont été inscrits en loi de finances initiale, dont 705 millions d'euros de cessions immobilières. Or, selon les informations dont nous disposons, il apparaît dès à présent que la majeure partie de ces recettes, une fois de plus, ne sera pas au rendez-vous.

La première difficulté pour notre mission a consisté à sortir du flou savamment entretenu à la fois par Bercy et par le ministère de la Défense sur le nombre et la valeur des emprises à céder. Pour cette raison, la mission propose que l'information du Parlement soit améliorée sur ce point.

Proposition n° 1 de la mission : lorsque sont inscrites en loi de finances initiale des recettes liées à des cessions de biens immobiliers, les présidents de commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent recevoir de France Domaine, sous clause de confidentialité, la liste des emprises et les valorisations correspondantes les plus récentes.

En matière immobilière, les Rapporteurs notent que les sommes portées en recettes exceptionnelles au budget du ministère de la Défense sont brutes. Elles ne tiennent pas compte des frais de dépollution, souvent très lourds s'agissant d'anciennes bases aériennes, casernes ou champs de tir, et qui sont supportés par le ministère. Cela contrevient au principe de sincérité des lois de finances : les sommes inscrites en recettes exceptionnelles doivent correspondre aux montants réellement attendus et donc être présentées nettes de ces frais.

Proposition n° 2 : lorsqu'il est prévu d'aliéner des biens immobiliers, ce sont les recettes prévisionnelles nettes des éventuels frais de dépollution estimés qui doivent être prises en considération, et non les sommes brutes.

La loi de programmation militaire a été bâtie avant que le Président de la République décide de céder certains sites pour l'euro symbolique. Une liste de collectivités situées en zone de restructuration de défense et publiée par arrêté peut bénéficier de cet avantage. Il s'agit de communes qui connaissent des déflations d'effectifs particulièrement importantes, avec des conséquences économiques locales douloureuses.

Ces cessions à l'euro symbolique représentent certes un manque à gagner pour la Défense. Mais cette solution permet de résoudre rapidement le cas de certaines emprises dont l'aliénation aurait été longue. Ces cessions transfèrent la responsabilité de la dépollution à la collectivité qui bénéficie du transfert et permettent également d'économiser les frais de gardiennage qui, sur une longue période, finissent par s'avérer coûteux.

Sur les vingt-trois emprises immobilières cédées en 2009, six l'ont été à titre onéreux et dix-sept l'ont été pour un euro symbolique, dont seize à des communes. La perte a été estimée à 13,4 millions d'euros. Mais ce montant ne tient pas compte des frais que la Défense aurait dû engager pour dépolluer les sites et pour en assurer le gardiennage.

Les Rapporteurs remarquent que les cessions à l'euro symbolique constituent une charge supportée par le ministère de la Défense, mais répondant à un objectif d'aménagement du territoire. Cela pose un problème de sincérité budgétaire. Ils regrettent que le ministère de la Défense ne soit pas dédommagé.

La dernière des dix-sept emprises cédées en 2009 à l'euro symbolique l'a été au ministère de l'Éducation nationale. Il s'agit du site du 2ème régiment de hussards de Sourdon, destiné à être partiellement transformée en internat d'excellence : l'emprise était évaluée à

22,5 millions d'euros. Cette seule cession dépasse largement par son coût toutes les autres cessions à l'euro symbolique dont ont bénéficié les collectivités territoriales.

Les Rapporteurs regrettent le caractère asymétrique de la transaction qui bénéficie à 100 % à l'Éducation nationale au détriment de la Défense. On peut comprendre que le Premier ministre procède à des arbitrages après que des montants ont été inscrits en loi de finances initiale, mais la sincérité budgétaire doit être garantie. À défaut, la Défense contribue au financement de l'Éducation nationale sans autorisation préalable du Parlement.

La proposition n° 3 est donc la suivante : les cessions d'emprises militaires à l'euro symbolique au profit des collectivités territoriales ou d'autres administrations de l'État constituent des dépenses d'aménagement du territoire. Le manque à gagner doit être remboursé au ministère de la Défense. Corrélativement, une autre mission du budget de l'État doit en supporter la charge.

Mais les recettes immobilières les plus prometteuses concernent principalement Paris. En effet, le projet de regroupement des services centraux du ministère à Balard libérera, à l'horizon 2014, plusieurs biens immobiliers. Les huit biens ayant la plus grande valeur avaient été regroupés dans une opération dénommée Vauban, l'État souhaitant s'en défaire au plus vite.

Ces biens devaient être cédés à une société de portage créée pour la circonstance par un consortium composé de la Caisse des dépôts et consignations et de la Société de valorisation foncière et immobilière, la Sovafim. La valeur de ce sous-ensemble avait été fixée à 744 millions d'euros, dont 320 millions pour l'îlot Saint-Germain, selon une estimation réalisée par France Domaine. Cette estimation s'appuyait sur le prix du m² dans les quartiers concernés ainsi que sur des opérations similaires menées dans le même périmètre.

Malheureusement, le consortium n'a proposé qu'une somme largement inférieure aux attentes : environ 520 millions d'euros.

Cette offre ne fut pas jugée par le ministère du Budget conforme aux attentes de l'État. Le ministère de la Défense, en revanche, à la recherche de recettes exceptionnelles et considérant l'estimation de France Domaine surévaluée, était prêt à donner une suite favorable à la proposition. À la suite de l'arbitrage de Matignon, rendu au début de l'année 2010, il fut décidé que les biens ne seraient pas cédés à un prix jugé trop faible. La crainte d'être accusé d'avoir « bradé » le patrimoine de l'État ne fut pas étrangère à la décision.

Les biens immobiliers seront donc vendus au fur et à mesure de leur libération, deux le seront probablement dès 2012, les autres en 2014, lors du transfert des services vers Balard.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Les Rapporteurs de la mission déplorent l'absence de coopération voire de sincérité de certains de leurs interlocuteurs. L'exemple le plus flagrant est celui de l'abandon des négociations en vue de créer un consortium entre la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim, que le ministère de la Défense n'a révélé que très tardivement.

Ils regrettent aussi que des documents promis ne leur aient jamais été transmis. Par ailleurs, plusieurs informations contradictoires leur ont été communiquées et ils ont pu constater une tendance marquée des ministères de la Défense et du Budget à se renvoyer les responsabilités.

J'en arrive maintenant à la présentation de deux autres sources de recettes exceptionnelles : les cessions d'ondes hertziennes et celle de l'usufruit des satellites de télécommunication.

Le passage à la télévision numérique, qui interviendra le 1er décembre 2011, sera l'occasion d'une vaste redistribution de fréquences décidée au niveau mondial par l'Union internationale des télécommunications, relayée par les instances européennes et, en France, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP.

Dans ce processus, le ministère de la Défense devra céder deux bandes de fréquences. La première est la bande des 2,6 gigahertz, qui était jusqu'à présent utilisée par le système Rubis de la gendarmerie nationale. La seconde est la bande de 800 mégahertz, actuellement utilisée par le système Félin, la tenue intégrée des combattants. Le ministère de la Défense ne s'est pas porté volontaire pour céder les deux bandes qui lui sont réclamées : ce sont bien les instances internationales qui ont décidé de cette redistribution, mais la France ne s'y est pas opposée.

Les Rapporteurs constatent au passage que c'est au moment où explose le volume d'informations à transmettre (drones, guerre en réseau...) que se concrétise la rétrocession au monde civil des fréquences jusqu'alors réservées aux applications militaires.

La nouveauté qui accompagnera ces changements de fréquences, c'est que, pour la première fois, les montants encaissés n'iront pas alimenter les recettes du budget général mais seront directement destinées au ministère de la Défense. La loi de programmation militaire 2008-2014 prévoit explicitement ce mécanisme, ce qui est une première.

600 millions d'euros ont été inscrits, d'abord en 2009 puis à nouveau en 2010, au titre des recettes exceptionnelles issues de la cession des ondes hertziennes. La Mission d'évaluation et de contrôle a eu les plus grandes difficultés à comprendre comment a été obtenu ce chiffre. M. Philippe Distler, directeur général de l'ARCEP, a reconnu qu'il était « *très difficile de dire dans quelle mesure les évaluations économiques sont représentatives de la réalité* ». Ces propos nuancés contrastent avec ceux de M. Eric Querenet de Bréville, représentant le ministère du Budget, pour qui, en matière de fréquences « *les plus-values potentielles sont très importantes* ». Il n'a pas eu peur d'affirmer que « *l'aléa favorable sur les fréquences est supérieur à l'aléa défavorable sur l'immobilier* ».

Deux éléments empêchent les Rapporteurs de partager l'optimisme de Bercy : les retards du calendrier et les coûts de désengagement :

– le calendrier a pris du retard. Pour ce qui concerne la bande des 2,6 GHz, l'autorité de régulation a prévu de lancer l'appel à candidatures d'ici à l'été pour une attribution qui pourrait être effective d'ici à la fin de l'année. En revanche, la situation est plus compliquée pour la bande des 800 MHz. En effet, cette bande comporte peu de fréquences disponibles, ce qui complique son partage. L'ARCEP évoque désormais le second trimestre 2011 comme date d'attribution probable des fréquences de cette bande ;

– le changement de fréquence aura un coût élevé pour les armées : 118 millions d'euros pour les ondes utilisées par le programme Félin et 67 millions d'euros pour celles cédées dans le cadre du système Rubis, soit 185 millions au total. En effet, pour fonctionner sur les nouvelles fréquences allouées, les radios du système Félin devront être changées.

Or, 1 000 postes sont déjà utilisés par l'armée de terre et la cadence de déploiement est de 4 000 par an pour atteindre un total de 20 000. Lorsqu'interviendra la bascule des fréquences, 13 000 tenues Félin auront été livrées avec une radio fonctionnant sur une fréquence obsolète. Il conviendra alors de les remplacer.

Le système Rubis devra également être remanié : 770 antennes devront être changées : il sera nécessaire de remplacer non seulement la coupole, mais aussi l'émetteur-récepteur et, au niveau départemental et régional, le système de supervision.

La question est donc de savoir qui supportera ce que les spécialistes appellent le « coût de dégagement ». Selon une pratique courante, il est admis que ce coût doit être réglé par l'opérateur qui récupère les fréquences convoitées et non par celui qui les quitte et qui, en l'occurrence, n'était pas demandeur du changement.

Si ce principe semble accepté par tous, la question qui se pose est de savoir si les 185 millions d'euros seront remboursés au ministère de la Défense en sus des 600 millions d'euros attendus par les cessions d'ondes où s'ils sont considérés comme faisant partie de cette somme dont le calcul, comme on l'a vu, repose sur des bases bien fragiles. La plupart des interlocuteurs de la Mission d'évaluation et de contrôle n'ont, sur ce point, pas voulu s'engager.

Cela conduit la mission à présenter la proposition suivante :

Proposition n° 4 : lorsqu'il est prévu d'aliéner des fréquences militaires, ce sont les recettes prévisionnelles nettes des éventuels frais de dégagement qui doivent être prises en considération, et non les évaluations brutes.

Voilà pour l'aspect financier. Mais permettez-moi d'attirer votre attention sur les conséquences opérationnelles de ce changement d'ondes : les nouvelles fréquences utilisées auront une portée inférieure à celles qui sont libérées. Cet inconvénient pénalisera le petit équipement de transmission d'une portée assez courte (de l'ordre de quelques centaines de mètres) qui permet aux membres d'un groupe de combat, jusqu'à environ trente soldats, d'échanger entre eux.

Les soldats en opérations devront donc déployer des relais mobiles, des sortes de balises, permettant d'assurer la continuité des communications entre les éléments qui pourraient être aux avant-postes et le reste de la troupe. Il s'agit évidemment d'une contrainte supplémentaire dont les militaires confrontés au stress du danger en opérations se seraient bien passés. Nous tenions à livrer aux membres de la commission cette information apprise incidemment au cours de nos travaux.

Le ministère de la Défense envisage de céder l'usufruit de ses satellites de télécommunications avec le double objectif d'obtenir des recettes extrabudgétaires aussi rapidement que possible et d'externaliser cette fonction, dans la mesure où il lui paraît désormais souhaitable au ministère de passer d'une logique patrimoniale à une logique d'acquisition de services.

J'ouvre ici une parenthèse sur l'organisation du ministère de la Défense qui nous a semblé particulièrement inadaptée en matière de SIC, les systèmes d'information et de communication.

Le ministère dispose de plusieurs organismes : la DIRISI, forte de plus de 9 000 personnes est placée sous la responsabilité du chef d'état-major des armées. Elle couvre l'ensemble des systèmes d'information et de communication du ministère de la Défense et pas seulement ceux des forces armées, ce qui constitue déjà une première anomalie.

Parallèlement, la DGSIC (direction générale des Services d'information et de communication), qui ne compte qu'une cinquantaine d'agents, est directement placée auprès du ministre. Sa position lui donne la haute main sur la DIRISI qu'elle chapeaute. Mais d'autres acteurs interviennent en matière de SIC : la direction générale de l'Armement, bien sûr, ainsi que les états-majors des trois armées. Au total, on a l'impression d'une confusion et d'une dilution des responsabilités, au point que le ministère de la Défense s'est senti obligé de nommer ce qu'ils appellent un OCO, un officier de cohérence opérationnelle, que nous avons auditionné, et qui est chargé de vérifier la bonne cohérence des décisions prises !

Nous-mêmes, au cours de nos travaux, nous avons eu du mal à saisir la logique de l'organisation du ministère et à trouver les bons interlocuteurs : la DIRISI, par exemple, a mis du temps à admettre qu'elle devait envoyer un représentant répondre aux questions de notre mission. Son directeur, qui n'est pas venu personnellement mais a délégué son adjoint, a d'ailleurs été changé il y a peu...

Le ministre de la Défense a reconnu que le pilotage des systèmes d'information et de communication de la Défense *« posait problème »* : *« ce secteur recèle un potentiel d'économies considérable : à l'horizon de trois ou quatre ans, nous pourrions réduire les coûts de 1,5 milliard d'euros »*. Il a indiqué qu'il entendait *« continuer de mettre de l'ordre »*.

Ceci nous conduit à présenter la proposition n° 5 : rationaliser, décloisonner et fluidifier l'organisation du ministère de la Défense en matière de systèmes d'information et de communication.

Sans doute n'est-il pas souhaitable que nous indiquions précisément au ministre comment il doit organiser ses services pour gagner en efficacité, mais nous voulions attirer son attention sur le fait que nous soutiendrons toute action de sa part qui irait vers une rationalisation.

Je referme la parenthèse sur l'organisation du ministère de la Défense pour en venir à l'externalisation en matière de télécommunications satellitaires.

L'aliénation d'usufruit concerne les deux satellites Syracuse 3 actuellement en service ainsi que le satellite Sicral qui doit être construit en coopération avec l'Italie et lancé vers 2012-13.

L'externalisation des fonctions de télécommunications par satellites se traduira par la disparition d'une trentaine de postes militaires localisés au centre de mise en œuvre de Maisons-Laffitte. Elle induira également une perte de compétence au profit des opérateurs privés. Ainsi, la compétence « maître de satellite », détenue par des militaires possédant un savoir-faire très spécialisé pour diriger la charge utile, s'éteindra en 2012.

L'aliénation de l'usufruit des satellites de télécommunications doit faire l'objet d'une mise en concurrence des industriels candidats. La logique aurait donc voulu que les autorités publiques ne citent aucun chiffre estimatif de manière à ne pas influencer les candidats à la reprise. Or, la mécanique budgétaire démocratique rend nécessaire la présentation d'un budget

comportant des recettes et des dépenses aussi proches que possible de la réalité. Le Gouvernement a donc été conduit à publier une estimation d'un montant de 400 millions d'euros inscrits aux recettes du budget 2010.

S'agissant d'un appel d'offres relativement innovant auquel seul un nombre restreint d'entreprises est susceptible de répondre, il convient de n'accorder à ce chiffre qu'une valeur indicative. De plus, s'en tenir au seul montant qui sera proposé par les industriels pour le rachat de l'usufruit des satellites n'est pas suffisant, car une fois démunies de leurs satellites, les armées devront louer les services de l'opérateur qui en aura acquis l'usufruit.

Le profit que cette opération dégagera ne sera donc pas égal à la somme brute payée par l'industriel, mais à cette somme minorée des loyers versés, dont nous ne disposons pas aujourd'hui d'estimation. Cet aspect ne semble pas avoir été clairement mis en évidence lors de la présentation du budget 2010.

Proposition n° 6 : l'aliénation de l'usufruit des satellites de télécommunications militaires obligera les armées à recourir aux services d'un opérateur de télécommunications. Ce sont donc les recettes prévisionnelles nettes de ces frais de location qui doivent être prises en considération, et non les sommes brutes inscrites dans les évaluations de recettes du budget de l'État.

Le projet d'externalisation présente deux limites importantes :

– d'une part, le volume des capacités de communications proposées à des tiers paraît particulièrement faible : 10 % seulement, la Défense se réservant 90 % des capacités des satellites. Or, ce sont ces capacités louées à des tiers qui doivent constituer des sources de revenus ;

– ensuite, tout retard réduit l'intérêt de l'opération. En effet, la durée de fonctionnement résiduelle des deux satellites Syracuse en orbite étant limitée, un retard entraîne mécaniquement une réduction du prix d'acquisition qui sera proposé par les opérateurs. Les 400 millions d'euros inscrits au budget de l'année 2010, s'ils ne sont pas réalisés rapidement, devront donc être revus à la baisse. L'espérance de vie résiduelle des deux satellites en orbite serait actuellement d'environ sept à huit ans.

Or, le calendrier qui devait être contractualisé à l'automne 2009 a pris beaucoup de retard. La DGA ne croit plus que la rentrée budgétaire pourra intervenir en 2010 et annonce qu'elle fera le maximum pour qu'elle ait lieu en 2011.

Les Rapporteurs de la Mission d'évaluation et de contrôle retiennent que non seulement cette recette exceptionnelle ne sera pas enregistrée en 2010, mais que sa réalisation en 2011 est loin d'être certaine. Compte tenu de la réduction de la durée de vie des satellites en orbite, les 400 millions d'euros inscrits en 2010 courent le risque d'être revus à la baisse.

Le montant du loyer qui sera payé par la Défense pour ses communications n'étant pas encore connu, la DGA veillera « à ce que l'opération présente un intérêt pour l'État ». Mais elle considère qu'« il est probable que l'équilibre économique de l'opération sera atteint de justesse ».

Les Rapporteurs formulent le souhait que cette externalisation ne se traduise pas par un bilan financièrement négatif ! Le ministre de la Défense s'est voulu rassurant : « Si le

calcul économique s'avère défavorable, nous ne le ferons pas ». Mais ses propos confirment le risque d'une rentabilité négative du projet.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. En conclusion, je voudrais tirer les enseignements de l'expérience de 2009 et 2010. En 2009, le ministère de la Défense attendait 1 637 millions d'euros de recettes exceptionnelles, dont 972 millions de cessions immobilières.

Si l'on se limite au périmètre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Immobilier*, pour lequel 972 millions étaient attendus, ce sont en fait 561 millions d'euros qui ont été enregistrés en 2009 et qui se décomposent de la façon suivante :

– 65 millions d'euros seulement se rapportent à des cessions immobilières réellement réalisées dans l'année ;

– 139 millions d'euros sont des reports de crédits de 2008 à 2009 au sein du CAS *Immobilier* ;

– 221 millions d'euros correspondant à une soulte versée par la Société nationale immobilière (SNI) dans le cadre du renouvellement du contrat pour la gestion du patrimoine domanial de la Défense ;

– 136 millions d'euros provenant de redéploiements au sein de la mission Défense. Ce sont principalement les programmes *Équipement des forces* et *Préparation et emploi des forces* qui ont servi à abonder le compte d'affectation spéciale *Immobilier*.

Si nous ne prenons pas en compte ces 136 millions d'euros issus d'un redéploiement interne, les recettes réelles s'élèvent à 425 millions d'euros, d'où un manque atteignant 547 millions d'euros.

Conformément aux craintes que j'ai exprimées dès l'automne 2009 en ma qualité de Rapporteur spécial, le processus d'aliénation d'ondes hertziennes n'a pu être mené à son terme l'an dernier et ne sera probablement que partiel en 2010. Le bilan de l'exercice 2009 en matière d'ondes hertziennes est donc particulièrement simple à établir. Annoncé : 600 millions d'euros. Obtenu : 0.

Pour boucler l'exercice 2009, la Défense a été autorisée à consommer une partie des reports de crédits du ministère, à hauteur de 400 millions d'euros, qui sont venus s'ajouter aux 500 millions d'euros ouverts au titre du plan de relance.

En 2010, le projet de budget prévoyait un montant global de recettes immobilières exceptionnelles de 702 millions d'euros : 503 millions d'euros provenant de la vente des emprises parisiennes du périmètre Vauban, au prix proposé par la Caisse des dépôts, 80 millions d'euros provenant d'autres emprises parisiennes et 119 millions d'euros issus de la vente d'emprises régionales.

Compte tenu de l'abandon du plan Vauban, le ministre prévoit désormais seulement 167 millions d'euros de recettes immobilières, qui proviendront principalement de cessions régionales, probablement à hauteur de 73 millions d'euros et, pour 94 millions d'euros, de la vente déjà entamée de quelques biens franciliens.

Un milliard d'euros de recettes exceptionnelles doit provenir de la cession des deux bandes de fréquences d'ondes hertziennes (600 millions d'euros) et de la cession de l'usufruit des satellites de télécommunications militaires (400 millions d'euros).

Or, il semble acquis, à la fin du premier semestre 2010, que la procédure d'externalisation des télécommunications satellitaires ne pourra être bouclée au cours du second semestre de l'année. Quant aux ondes hertziennes, il apparaît que seule une partie d'entre elles pourrait être vendue d'ici la fin de l'exercice, selon un montant difficile à déterminer, réduisant encore les sommes qui devraient être enregistrées en 2010.

Compte tenu de ce qui vient d'être décrit, le second semestre 2010 s'annonce difficile. Le ministère devra de nouveau recourir à des mesures de trésorerie pour couvrir le besoin opérationnel, à commencer par des reports de crédits. Les mesures envisagées sont les suivantes :

– 300 à 400 millions d'euros de nouveaux reports de crédits non consommés pourraient être mobilisés ;

– 80 millions d'euros devraient être transférés du budget général à celui du ministère de la Défense.

L'état-major des armées, par la voix de son sous-chef Plans, le général Jean-Marc Denuel, se veut rassurant et demande à être jugé sur l'ensemble de la programmation puisque, en tout état de cause, les aliénations prévues devraient avoir lieu avant le 31 décembre 2014

Quoi qu'il en soit, le report répété des recettes exceptionnelles n'est pas un exercice satisfaisant. Outre qu'il porte atteinte au principe de sincérité budgétaire, il fait courir un risque au ministère de la Défense : à évoquer chaque année en loi de finances initiale des recettes élevées qu'il ne perçoit pas, ce ministère risquerait de se voir opposer l'argument selon lequel il peut fonctionner avec plusieurs centaines de millions d'euros en moins.

Notre Mission publie son rapport au moment où sont rendus les arbitrages interministériels relatifs au budget triennal 2011-2013. La question se pose donc de savoir si le Gouvernement présentera au Parlement un budget de la mission *Défense* qui reposera à nouveau en partie sur des recettes exceptionnelles.

– En matière d'ondes hertziennes, comme nous l'avons vu, seule une partie des ondes libérées a une chance d'être aliénée en 2010. Par conséquent, si la vente des autres fréquences au cours des prochains exercices est envisageable, ce que croient les Rapporteurs, l'inscription des recettes tirées de leur aliénation est légitime. Encore faudra-t-il s'entendre sur l'inscription d'un montant réaliste, compte tenu des coûts élevés des frais de dégagement.

– Les recettes exceptionnelles tirées de la cession d'usufruit des satellites militaires de télécommunications sont, en revanche, plus discutables. En effet, comme nous l'avons vu, le chiffre avancé par le Gouvernement dans le cadre du budget de la Défense – 400 millions d'euros – ne repose sur aucune étude sérieuse. À ce chiffre brut, il conviendra de retrancher le coût de la location du service de télécommunications, coût dont la mission n'a pu obtenir l'esquisse d'une évaluation. Le chiffre net ainsi dégagé sera le seul à pouvoir être légitimement considéré comme « ressource exceptionnelle » atténuant les charges de la mission *Défense*.

– Enfin, dans la mesure où le Gouvernement a renoncé à vendre en bloc les immeubles parisiens aliénés, aucune rentrée financière importante ne devrait être enregistrée avant 2014 puisque les immeubles mis en vente seront libérés à cette date.

Les Rapporteurs ne comprendraient pas que le budget 2011 comporte des prévisions de recettes immobilières exceptionnelles d'un montant comparable à celles qui ont été inscrites en 2009 et 2010 sans être réalisées. Le Rapporteur spécial que je suis ne pourra accepter que les chiffres inscrits en loi de finances initiale au titre des cessions immobilières ne soient pas assortis de valorisations précises.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Je tiens à saluer l'excellent travail des Rapporteurs.

M. Richard Dell'Agnola. J'observe que les recettes prévues ne seront pas au rendez-vous et il fallait connaître les raisons précises de cette situation. Manifestement, on pratique la navigation à vue sur les recettes. Elles ont été surévaluées et il convient de procéder à une nouvelle estimation des perspectives réelles pour les prochaines années.

M. David Habib. En tant que co-président de la mission d'évaluation et de contrôle, je peux témoigner combien le travail de cette mission a été constructif et justifie de choisir régulièrement un sujet dans le domaine de la Défense. En effet, la question des recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010 met en cause la sincérité des chiffres comme la nécessité de réaliser des économies.

La question de fond est celle de la cohérence des choix du Gouvernement. En effet, les décisions prises sont remises en cause durant leur processus même d'exécution et nous avons l'impression que le ministère de la Défense a interrompu le processus qu'il avait lui-même engagé.

Sur la question spécifique de l'organisation du ministère de la Défense en matière de systèmes d'information et de communication, j'observe que l'organigramme actuel est problématique de l'avis même de certains officiers généraux.

M. Jean Launay. J'ai été très intéressé par la transformation d'une partie de la caserne de Sourdun en ferme photovoltaïque. En effet, nous avons dans le Lot, près de Rocamadour, sur un territoire de cause bien ensoleillé, une ancienne base aérienne actuellement utilisée comme centre cynophile de la Gendarmerie. On pourrait envisager d'y implanter, sur une partie de son emprise, une ferme photovoltaïque, à condition de mesurer préalablement les coûts de remise à niveau.

J'émet par ailleurs toutes réserves sur la conduite de la politique immobilière de l'État. Sa gouvernance est à revoir.

L'opération Vauban nous rappelle que le temps, c'est de l'argent : sa mise en œuvre est incohérente, les recettes prévues font défaut, la mésentente règne entre les acteurs publics, ce qui montre les limites de la RGPP.

M. Jean-Louis Dumont. L'excellent rapport que nous examinons met en évidence les mauvaises pratiques du ministère de la Défense quant à sa gestion immobilière. Pourquoi ce ministère bénéficie-t-il d'un taux de retour à 100 % des produits de cessions ? Aujourd'hui il n'y a plus de dynamique de vente. La Mission pour la réalisation des actifs immobiliers de la Défense (MRAI) n'est sincère ni sur les comptes ni en matière de dépollution des sols. Les

collectivités territoriales en supportent souvent la charge indûment. Ces pratiques doivent changer car la gestion immobilière des friches militaires mérite un autre traitement. Le ministre du Budget, qui doit prochainement faire le point sur la gestion des cessions immobilières, doit remettre de l'ordre dans ce dossier.

M. Michel Vergnier. Je me félicite de la réaffirmation de l'objectif d'aménagement du territoire comme paramètre de la gestion des sites de la Défense. Les sites industriels qui ont fermé laissent inemployés les ouvriers d'État. Leur traumatisme ne suscite pas l'intérêt et son coût social n'est pas chiffré.

Je me souviens d'une déclaration du Président de la République selon laquelle les frais de dépollution ne doivent pas être à la charge des collectivités territoriales. Les sites devraient leur être cédés dépollués.

Il convient de réfléchir aussi au coût des fermetures de sites très performants, qui venaient quelquefois de faire l'objet d'efforts de modernisation. Je pense notamment à l'établissement du matériel de Guéret, dont le coût de déménagement a été probablement supérieur au gain attendu.

M. René Couanau. Est-ce que, juridiquement, le patrimoine immobilier de la gendarmerie nationale a été transféré au ministère de l'Intérieur lorsque la gendarmerie lui a été rattachée ? Il peut s'agir d'emprises importantes en centre ville, comme pour un escadron de gendarmerie mobile à Saint-Malo.

En cas de cession d'un bien immobilier, l'administration peut-elle imposer une obligation de réalisation de mixité sociale à l'acheteur ?

M. Jérôme Chartier. Je souhaite avoir des précisions sur l'avenir de l'Hôtel de la Marine. La loi de programmation militaire a prévu une recette associée au projet de cession de cette importante emprise. Cela étant, il est prévu d'y implanter le futur musée de l'histoire de France. Où en sommes-nous ?

Par ailleurs, l'avenir de la base de Taverny pose problème car cette base ne dispose que d'une seule entrée, alors qu'une partie seulement du site militaire doit être vendue. Où en sommes-nous des projets de cession et quel est l'avenir de la base ?

M. François Goulard. Nous constatons une fois de plus un dysfonctionnement majeur dans la gestion de l'immobilier de l'État. Des emprises très importantes sont sous utilisées par le ministère de la Défense, mais aussi par des entreprises nationales comme la SNCF et Réseau ferré de France (RFF). Des terrains sont gelés, alors qu'ils présentent parfois un intérêt stratégique en plein centre ville. Comment peut-on expliquer cette absence de performance de l'administration et le gaspillage de centaines de millions d'euros ?

Mme Béatrice Pavy. Comment sont provisionnées les cessions et les charges de dépollution ? Je prends l'exemple de l'établissement du matériel de l'armée de terre (ETAMAT) dans la Sarthe : la cession a rapporté 2,3 millions d'euros alors que la dépollution en a coûté 6 millions.

Mme Aurélie Filipetti. La Moselle est l'un des départements les plus touchés par les restructurations militaires. La « *désillusion immobilière* » exprimée par les rapporteurs de la MEC évoque à mon esprit l'exemple de la base aérienne 128 de Metz. Je suis inquiète sur l'avenir des friches militaires. Comment le ministère de la Défense s'organise-t-il pour

rationaliser la dépense immobilière ? Le transfert aux collectivités locales de sites encore à dépolluer fait peser sur elles une épée de Damoclès. Certaines mènent cependant à bien des reconversions exemplaires, telle la ville de Metz, qui a aménagé sur l'ancien site militaire de Vallières un habitat caractérisé par une forte mixité sociale.

M. Jean-Claude Mathis. Comme rapporteur spécial de la mission *Anciens combattants*, j'ai eu l'occasion il y a quelques années de visiter l'Hôtel de la Marine en compagnie des responsables chargés du projet de réhabilitation, mais aussi d'un représentant de Bouygues. Car l'entreprise est mécène du projet. Certes, les avantages fiscaux ne sont pas étrangers à sa décision, mais elle avait aussi l'ambition d'occuper certains salons pour des manifestations de prestige. Qu'en est-il si le bâtiment change d'affectation ?

M. Bernard Carayon. Quelle fut la méthode suivie pour évaluer les recettes tirées de la cession de l'usufruit des ondes hertziennes ?

M. Laurent Hénart. L'Est compte de nombreuses casernes et quartiers militaires. Certains sont abrités dans des locaux qui sont devenus trop vastes depuis une dizaine d'années. Ne peut-on envisager sur ces sites des regroupements d'unités ?

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Notre collègue Richard Dell'Agnola évoque une surévaluation des recettes. Je voudrais souligner que leur montant fait l'objet d'un débat entre le ministère de la Défense et celui du Budget. France Domaine s'efforce de valoriser les biens au plus haut niveau, dans l'attente d'un acquéreur prêt à payer le prix. Si notre collègue Jean Launay estime que « le temps, c'est de l'argent », le ministre du Budget n'hésite pas, pour sa part, à laisser du temps au temps pour mieux tirer parti de l'évolution du marché immobilier. L'immeuble de l'Imprimerie nationale rue de la Convention a été trop souvent cité comme exemple de vente à un moment inopportun. France Domaine en a tiré toutes les leçons.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Si les biens immobiliers de la Défense étaient vendus aujourd'hui, ils devraient être immédiatement loués jusqu'à ce que les locaux du pôle Balard soient achevés. La meilleure solution serait indéniablement de vendre seulement au moment de quitter les lieux, en 2014. Or, dans le budget, le produit des ventes est cependant déjà inscrit comme recettes...

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. S'agissant de la dépollution, l'État considère que les communes bénéficiant de cessions immobilières à l'euro symbolique peuvent, en contrepartie, se charger de cette contrainte. Pour les cessions à titre onéreux, c'est le ministère de la Défense qui, de façon logique, assume le coût de la dépollution, au rythme que lui autorisent ses finances. Lorsqu'une opération d'aménagement du territoire est en cours, le ministère de la Défense en tient compte, quand bien même cet aspect d'aménagement n'est pas sa finalité première.

S'agissant des biens jusqu'alors utilisés par la gendarmerie nationale, il serait logique que la recette correspondante soit inscrite dans la mission budgétaire *Intérieur*, puisque les crédits de la police et de la gendarmerie y sont regroupés. La cession des fréquences Rubis de la gendarmerie a cependant généré des recettes qui ont été affectées à la mission *Défense*. Il serait intéressant d'approfondir la question et de savoir en particulier si un inventaire immobilier a eu lieu lors du rattachement des crédits de la gendarmerie à la mission *Intérieur*.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. L'accès unique à la base de Taverny n'est qu'un aspect du problème. Le site abrite par ailleurs une champignonnière.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. La mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), au sein de la direction de la Mémoire, du patrimoine et des archives, est en charge de ces questions au ministère de la Défense.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. L'Hôtel de la Marine est un monument classé. Il n'est pas envisagé de le vendre, mais de le louer sur une longue période, de manière à ce qu'il reste dans le patrimoine de l'État. Un appel d'offre sera prochainement lancé, avec un cahier des charges garantissant un projet de qualité. La préférence du ministre va à un projet plutôt culturel, qui sache appréhender l'histoire du site. Toutefois, la loi de programmation militaire prévoyait 300 millions d'euros de recettes, en 2010, au titre de ce bien immobilier. Rien n'a été perçu. Quant au mécénat de la société Bouygues, il devrait s'achever en 2012, puisqu'il a été conclu en 2007 pour une durée de cinq ans.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Je souscris à l'idée de notre collègue Laurent Hénart selon laquelle les restructurations devraient offrir l'occasion de regrouper des unités dans les sites devenus trop vastes. Je ne partage en revanche pas pleinement les inquiétudes de notre collègue Aurélie Filipetti au sujet des friches militaires, qui sont tout simplement destinées à être vendues.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Il faut bien distinguer la question des restructurations militaires du problème des recettes exceptionnelles tirées des cessions immobilières. Ce sont deux sujets différents. J'ajouterais que certaines collectivités sont paradoxalement réticentes à accueillir des bases de défense, faute de patrimoine foncier suffisant sur leur territoire. Enfin, les mauvaises pratiques du ministère de la Défense dénoncées ici et là ne sont parfois que le reflet de décisions imposées par le ministère du Budget.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. En ce qui concerne la valeur d'usufruit des ondes hertziennes, elle a été calculée en fonction de leur valeur capitalisée au vu de leur durée de vie résiduelle.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. La Mission d'évaluation et de contrôle envisage de soumettre ses conclusions au Gouvernement qui, conformément à l'article 60 de la LOLF, disposera de deux mois pour y répondre.

M. le Président Jérôme Cahuzac. J'envoierai pour ma part un courrier au ministre du Budget, en charge de la tutelle de France Domaine, pour attirer son attention sur le manque d'ouverture de ce service vis-à-vis de la Mission d'évaluation et de contrôle, qui n'en a pas reçu toutes les informations auxquelles elle doit avoir accès en vertu de la loi organique relative aux lois de finances.

Puis, la Commission autorise la publication du rapport, en application de l'article 145 du règlement.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 9 juin 2010 à 10 heures

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Xavier Bertrand, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. René Couanau, M. Jean-Yves Cousin, M. Olivier Dassault, M. Richard Dell'Agnola, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. François Goulard, M. David Habib, M. Laurent Hénart, M. François Hollande, M. Jean-Louis Idiart, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mathis, Mme Marie-Anne Montchamp, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélissard, M. Nicolas Perruchot, M. François de Rugy, M. François Scellier, Mme Isabelle Vasseur, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Michel Diefenbacher, M. Marc Francina, M. Jean-Pierre Gorges, M. Victorin Lurel, M. Alain Rodet

Assistait également à la réunion. - Mme Françoise Olivier-Coupeau

