

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**

Mission d'évaluation et de contrôle

Recettes budgétaires exceptionnelles de la Défense

– Audition de M. Hervé Morin, ministre de la Défense

Mardi

11 mai 2010

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. David Habib,
Président**



M. David Habib, Président. Je remercie M. Hervé Morin, ministre de la Défense, d'avoir accepté de participer aux travaux de la MEC.

La mission d'évaluation et de contrôle achève aujourd'hui ses auditions relatives aux recettes exceptionnelles de la Défense.

Vous le savez, monsieur le ministre, la MEC a pour principe de dégager des propositions de consensus. Elle est organisée paritairement entre majorité et opposition ; comme l'an dernier, Louis Giscard d'Estaing et Françoise Olivier-Coupeau assument conjointement la préparation du rapport.

La Cour des comptes, qui nous accompagne dans nos travaux et que je remercie une fois encore pour sa participation fidèle, est aujourd'hui représentée par Mme Françoise Saliou, conseiller maître, et M. Antony Marchand, conseiller référendaire.

Un thème relatif à la politique de la défense nous a réunis chaque année depuis la fin de la législature précédente. Après la conduite de divers programmes d'armement et la logique des opérations militaires extérieures, nous avons choisi, cette année, un sujet plus strictement budgétaire : les recettes exceptionnelles de la Défense. Ces recettes constituent une réponse originale au problème de la « bosse de financement » à laquelle notre défense doit faire face au cours de la période couverte par la loi de programmation militaire. Chacun aura noté que votre ministère ne manque pas d'imagination en matière de financements innovants.

Mais encore faut-il que les recettes soient au rendez-vous. C'est à la fois un enjeu de défense nationale et une question de sincérité budgétaire, année après année. Or les résultats de 2009 sont apparus pour le moins décevants, d'où notre volonté de faire le point sur les chiffres et de comprendre les sources de décalage, afin d'anticiper les conditions de réalisation de la programmation en 2010 et les années suivantes.

Depuis le 9 mars, nous avons mené une quinzaine d'auditions relatives au cadrage d'ensemble et aux différentes sources de recettes exceptionnelles : cessions immobilières, vente de fréquences hertziennes et de l'usufruit de satellites. Nous arrivons maintenant au temps de la conclusion.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous travaillons en effet depuis quelques mois sur le dossier des recettes exceptionnelles inscrites dans les lois de finances initiales de 2009 et 2010 au titre du ministère de la Défense et, pour tout vous dire, monsieur le ministre, les auditions précédentes n'ont pas permis de faire toute la clarté. Nous sommes donc très impatients d'entendre vos réponses à nos questions.

Sur 972 millions d'euros de recettes exceptionnelles immobilières prévues pour le seul exercice 2009, nous sommes parvenus à identifier 286 millions de recettes réalisées, correspondant essentiellement à la soulte versée par la SNI, la Société nationale immobilière, au titre de loyers capitalisés sur dix ans. Et, sur 713 millions d'euros d'aliénations immobilières parisiennes, seuls 15 millions ont été réalisés.

En 2010, sur 702 millions d'euros de recettes exceptionnelles immobilières inscrites en loi de finances initiale, il nous a été indiqué que vous ne pourriez réaliser que 247 millions.

Grâce aux auditions précédentes, nous cernons bien comment vous vous êtes organisés pour compenser le manque à gagner en 2009. Mais comment vous y prendrez-vous pour boucler le budget 2010 ?

M. Hervé Morin, ministre de la Défense. Lors de mon entrée en fonction, j'ai constaté que la SNI se « faisait beaucoup de gras » aux dépens du ministère de la Défense et que notre politique immobilière pouvait être améliorée. J'ai invité le patron de la SNI à revoir les modalités des relations nous liant à elle, faute de quoi j'aurais dénoncé la convention et fait jouer la concurrence. C'est ainsi que nous avons gagné 200 millions d'euros et j'en suis fier. D'autant que, depuis 2007, nous pratiquons une politique immobilière un peu plus dynamique, en vendant des immeubles qui ont perdu leur utilité, en entreprenant de grands programmes de construction – notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Île-de-France –, et en faisant évoluer les règles relatives à la situation de famille pour l'accès à un logement.

Votre description des recettes pour l'exercice 2009 est conforme à la réalité.

J'ajoute que France Domaine joue un rôle complexe ; mon collègue du ministère du Budget affirme que j'exagère mais c'est la vérité.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous auditionnerons le chef du service France Domaine cet après-midi. Si vous avez des questions à lui poser, nous pourrions les lui transmettre.

M. le ministre. Les estimations de France Domaine sont trop élevées, alors que, d'une part, nous devons réaliser nos actifs afin de percevoir des recettes et de nous débarrasser des coûts liés au gardiennage, et que, d'autre part, les villes frappées par la fermeture d'un régiment sont pressées de pouvoir engager des plans de reconversion. Pour le fort d'Issy-les-Moulineaux, un arbitrage du Premier ministre a été nécessaire pour aboutir à un accord, sur un montant de 50 millions. Nous avons besoin d'un système plus efficace.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Que penseriez-vous de l'instauration d'une procédure contradictoire pour évaluer les biens immobiliers dont le produit de la cession est inscrit en loi de finances initiale ?

Nous attendons toujours la liste des opérations correspondant aux 972 millions d'euros et nous espérons que nous l'obtiendrons cet après-midi.

M. le ministre. L'évaluation est effectuée par France Domaine, pas par nous. Nous décidons certes de procéder ou non à la cession mais nous ne disposons pas d'un pouvoir de gestion autonome, comme ce fut le cas par le passé. Une fois cette décision de principe prise, nous ne sommes que les exécutants de décisions prises pour l'essentiel par France Domaine.

En 2009, 15 millions d'euros ont effectivement été réalisés sur les emprises parisiennes et 50 millions sur les emprises régionales. Outre les 221 millions que vous avez évoqués correspondant à la soulté SNI, 136 millions ont été transférés depuis le budget général et 139 millions d'euros inscrits sur le compte d'affectation spéciale ont été reportés, soit un total de 561 millions. Par ailleurs, un rebasage de 260 millions a été opéré sur le programme 212 et le solde correspond aux effets de la désinflation ou à un décalage sur 2010.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. J'avais souhaité que vous soyez auditionné en compagnie de votre collègue du budget car nous avons effectivement le sentiment que beaucoup de choses se décident à Bercy.

M. le ministre. Tout se décide à Bercy !

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Vous nous avez bien expliqué les mécanismes comptables pour 2009 mais comment ferez-vous pour que nos armées, en 2010, ne soient pas pénalisées sur le plan opérationnel ?

M. le ministre. Pour 2010, nos discussions avec la Caisse des dépôts ont échoué car je me suis refusé à être le ministre responsable d'une nouvelle affaire de l'imprimerie nationale, vous voyez à quoi je fais allusion. Je ne voudrais pas être accusé, dans quatre ou cinq ans, d'avoir bradé le patrimoine de l'État dans un contexte défavorable au lieu d'attendre quelque temps pour obtenir des recettes supérieures. Faute de mieux, compte tenu du différentiel important entre l'estimation de France Domaine et la proposition de la Caisse des dépôts et de la Sovafim, nous avons décidé de différer la transaction et de procéder à la cession progressive, dans des conditions optimales, des immeubles – sur les sites de Lourcine et de Reuilly notamment –, que nous pourrons libérer dans les années à venir, avant l'achèvement de la construction de Balard en 2014.

Mais il s'ensuivra une différence entre les prévisions et les réalisations. La loi de programmation militaire prévoyait, pour 2010, 107 millions d'euros de recettes pour les emprises parisiennes, 239 millions d'euros pour les emprises régionales et 300 millions d'euros pour l'Hôtel de la Marine. Pour être clair, nous prévoyons maintenant 247 millions d'euros de recettes, eu égard notamment à la complexité de l'opération de l'Hôtel de la Marine, soit une différence de 400 millions d'euros. Mais, comme l'an dernier, nous pourrons « assurer la soudure » en consommant 360 millions de reports.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Quel reliquat de reports restera-t-il alors ?

M. le ministre. Tout dépendra de l'exécution budgétaire de l'exercice 2010.

Je souligne au passage que grâce, si je puis dire, au formidable système informatique Chorus, que nous avons le redoutable privilège d'expérimenter, nous accusons un retard d'exécution budgétaire de 2,3 milliards d'euros. J'ai procédé au recrutement d'intérimaires, mais encore faut-il que les trésoreries générales affectent des effectifs adéquats aux opérations de paiement.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. La loi de finances pour 2010 ne faisait apparaître aucun mouvement en lien avec l'Hôtel de la Marine. Or la loi de programmation militaire prévoyait une recette de 300 millions au titre de 2010. Pouvez-vous nous éclairer ?

Eu égard aux coûts de dépollution et dans un souci d'accompagnement des collectivités locales touchées par la réforme de la carte militaire, certaines emprises sont cédées pour l'euro symbolique, alors que les opérations étaient inscrites en loi de finances initiale pour des montants non négligeables. Qui prend ces décisions ? Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, le FNADT, intervient-il ? Quelles compensations budgétaires obtenez-vous ?

M. le ministre. Le projet de l'Hôtel de la Marine est géré dans un cadre interministériel, avec France Domaine et le ministère de la Culture, au niveau du Premier ministre. Des réflexions sont en cours et un appel d'offres sera lancé. Ma préférence va vers un projet plutôt culturel car le site doit être appréhendé en fonction de son histoire. Aucune décision n'est encore prise.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Si nous souscrivons à votre sentiment quant à l'intérêt patrimonial et historique du lieu, il n'en demeure pas moins que la loi de programmation militaire prévoyait 300 millions de recettes pour 2010 au titre de sa cession.

M. le ministre. Pour 2010, les recettes à ce titre seront nulles. Je le répète, la différence entre les 646 millions de recettes prévues et les 247 millions de recettes réalisées sera couverte par des reports.

La loi de programmation militaire a été bâtie avant que le Président de la République décide de céder des sites pour l'euro symbolique. Une liste de collectivités situées en zone de restructuration de défense a été établie. Je préfère mille fois que nous cédions certaines emprises pour l'euro symbolique au lieu d'en garder la charge. Au demeurant, que la collectivité nationale accomplisse un geste vis-à-vis de communes qui ont vécu en union avec leur garnison pendant des décennies et aspirent à se reconverter le plus rapidement possible, me paraît le minimum. Le montant annuel des cessions d'emprises régionales n'est que de 50 millions en moyenne ; il n'est pas scandaleux de perdre 5 ou 10 millions d'euros par an sur ce total si cela permet de supprimer des coûts – liés notamment au gardiennage – et de créer de la richesse pour le pays grâce à la reconversion.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Dans le cas de Sourdun, par exemple, le ministère de l'Éducation nationale, qui récupérera le terrain, ne devrait-il pas vous verser une compensation ? Le FNADT intervient-il ?

M. le ministre. Cela dépend des sites. Dans le cadre de la convention passée avec Valérie Pécresse pour construire des logements étudiants, des transferts financiers sont prévus. En revanche, l'opération de Sourdun s'est soldée par un gain d'un euro pour le ministère de la Défense.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteur. Croyez-vous que le délai prévu pour le projet Balard, à savoir 2014, sera tenu ? Nous entendons dire que ce projet serait déjà sous-dimensionné. Qu'en pensez-vous ?

M. le ministre. Le calendrier du projet Balard est contraint mais nous sommes parfaitement en ligne. Et ce projet n'est absolument pas sous-dimensionné ! Je veux délocaliser et déconcentrer toutes les administrations de gestion du ministère de la Défense, dont la localisation à Paris n'est pas indispensable : les services de gestion des ressources humaines seront rassemblés à Tours et la maintenance ira à Bordeaux. Seuls les services participant à la décision et à la gouvernance du ministère doivent demeurer dans la capitale. Le motif est d'ordre social : un militaire ou un fonctionnaire civil gagnant 1 000 à 1 500 euros par mois préfère habiter en province plutôt que de passer une heure et demie matin et soir dans les transports en commun. En outre, les mutualisations entraînées par les regroupements de services à Balard permettront de gagner 2 000 postes.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Il était prévu que la cession des bandes hertziennes RUBIS et FELIN rapporte 600 millions d'euros. Quelle somme sera

réalisée ? À quelle échéance ? Quel montant correspond à chacune des deux bandes ? L'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, doute manifestement de l'intérêt que ces réseaux pourraient susciter auprès du marché, même si l'un d'entre eux, FELIN, est considéré comme une « bande en or ».

Les coûts de dégagement de ces fréquences devraient théoriquement être portés par les industriels mais nous ne parvenons pas à savoir si les 600 millions d'euros sont nets des coûts de dégagement ou bruts.

M. le ministre. Les 600 millions d'euros sont nets des coûts de dégagement.

Nous comptons toujours sur cette recette courant 2010. L'attribution devrait en effet intervenir avant la fin de l'année et le paiement sera immédiat. La somme ira au budget du ministère de la Défense.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Céder l'usufruit de satellites de télécommunications, dont l'espérance de vie est assez faible et dont la part capacitaire dévolue à des tiers est limitée à 10 %, ne permettra pas d'obtenir une marge importante. Nous serons probablement très loin des 400 millions d'euros nets prévus, d'autant que le ministère devra payer ses propres communications.

M. le ministre. Je constate que les Italiens sont demandeurs d'une réflexion à ce sujet. Si le calcul économique s'avère défavorable, nous ne le ferons pas. Le service étant actuellement gratuit, l'utilisation des capacités suit une augmentation considérable et permanente ; dès lors qu'il devra payer, le ministère de la Défense se montrera un peu plus attentif.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Sur ces deux sujets, nous avons eu le sentiment qu'il existait des petits problèmes de pilotage. Nous avons eu des difficultés à saisir si le dossier des fréquences hertziennes est traité à la DIRISI, la direction interarmées des Réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, ou à la DGSIC, la direction générale des Systèmes d'information et de communication. Pour ce qui concerne les satellites, les industriels semblent avoir eu du mal à comprendre qui pilotait la procédure d'appel d'offres. Le futur programme franco-italien Sicral fera-t-il nécessairement partie du projet ou sera-t-il optionnel ?

M. le ministre. Ce sera une option.

Le pilotage des SIC – les systèmes d'information et de communication – posait problème, ce n'est pas un mystère. 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. Michèle Alliot-Marie a créé la DIRISI, regroupant l'ensemble des SIC du ministère de la Défense, ce qui impose un effort de rationalisation considérable.

Elle a aussi créé la DGSIC mais sans la doter de pouvoir ni de moyens et en portant un civil à sa tête ; ce n'était qu'une autorité morale, considérée à l'aune de son budget et jugée éloignée des problématiques opérationnelles. J'ai choisi pour ma part de nommer à ce poste un militaire, reconnu comme l'un des meilleurs, l'amiral Christian Pénillard, et de regrouper progressivement entre ses mains tous les budgets des SIC. Auparavant, chaque armée s'ingéniait à développer ses propres systèmes, sans réfléchir à leur compatibilité avec ceux des voisins. Avec un patron unique, j'espère que nous sommes sortis de cette logique.

Les SIC constituent un très beau sujet d'étude pour un rapporteur spécial de la commission des Finances. Si le Parlement s'intéressait à la question, cela m'aiderait beaucoup à continuer de mettre de l'ordre.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous avons essayé d'auditionner le directeur interarmées des Réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, mais il n'a pas pu venir...

M. le ministre. Nous en avons changé !

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Les recettes exceptionnelles inscrites en 2009 et en 2010 mais non réalisées seront-elles reportées sur le budget 2011 ? Sinon, quand seront-elles réalisées ou quand les services de Bercy constateront-ils les écarts ?

M. le ministre. Nous essaierons de procéder à ces affectations dans le budget triennal mais nous sommes dans une configuration un peu particulière puisque nos finances sont aussi régies par la loi de programmation militaire. J'ignore quel sort sera fait aux crédits de défense mais, comme je l'ai dit hier aux futurs chefs de corps de l'armée de terre, lutter contre les déficits et l'endettement du pays procède de la même logique qu'assurer la défense du pays. Ces questions sont aussi existentielles l'une que l'autre car, dans les deux cas, l'indépendance et la souveraineté du pays sur le long terme sont en jeu. Par conséquent, en tant que ministre de la Défense, je ne m'arc-bouterai pas sur l'application au centime près de la loi de programmation militaire.

Les trois années passées peuvent toutefois être marquées d'une pierre blanche car le niveau des crédits d'équipement est comparable à celui du début des années quatre-vingt-dix. Les unités commencent à en percevoir les effets, avec en particulier l'arrivée de VBCI – les véhicules blindés de combat d'infanterie – ou la rallonge de 200 millions d'euros au profit de nos forces déployées en Afghanistan, qui sont dorénavant aussi bien équipées que les troupes américaines et britanniques. À cet égard, la crise de 2008 a constitué une chance extraordinaire pour la Défense, puisque nous avons été les grands bénéficiaires du plan de relance, que nous avons parfaitement exécuté ; notre ministère n'a eu aucun problème pour dépenser ces crédits à une vitesse considérable, il a suffi d'ouvrir les vannes – à l'époque, Chorus n'existait pas encore... Je trouverais cependant assez normal que le ministère de la Défense contribue à l'effort de rationalisation budgétaire.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Nous avons tout de même eu énormément de mal à comprendre qui décidait quoi, à qui incombait la gouvernance de ces dossiers. J'ai le sentiment que vous avancez en marchant. D'autres recettes exceptionnelles sont-elles susceptibles d'apparaître dans les années à venir ?

M. le ministre. Non.

Pour l'immobilier, nous avons le temps. Nous pouvons espérer que l'Europe aura retrouvé davantage de croissance en 2013 ou 2014 et le ministère de la Défense, tout comme la France, est éternel... Je préfère donc que nous prenions un peu de temps pour vendre notre patrimoine immobilier dans les meilleures conditions. La mission de la Sovafim et de la Caisse des dépôts n'a pas abouti ; pour nous, l'affaire est close. Nous percevrons davantage de recettes exceptionnelles uniquement si nous sommes capables de vendre notre immobilier dans de meilleures conditions.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Dans le futur, en admettant que le marché se porte mieux ou que sa capacité d'absorption s'améliore, lorsque les recettes seront réalisées, est-il envisagé de les affecter au ministère de la Défense ou bien de les rediriger vers le budget général de l'État, considérant que vous avez déjà bénéficié de crédits de report ?

M. le ministre. À ce jour, il est établi qu'elles reviennent au budget du ministère.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. En tout cas, aujourd'hui, l'arbitrage est favorable au ministère de la Défense ?

M. le ministre. Oui.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. L'ARCEP n'a pas porté un jugement identique à propos des bandes FELIN et RUBIS : la première serait susceptible de rapporter des liquidités tandis que, pour la seconde, ce serait un peu plus compliqué ; par conséquent, la vente de RUBIS risquerait de ne pas se matérialiser cette année et il serait préférable d'attendre pour accroître sa rentabilité. Or vous semblez considérer que la bande RUBIS sera vendue cette année.

M. le ministre. C'est simple, nous sommes entre les mains de l'ARCEP ; elle seule décide. Or son directeur général, lors de son audition, a affirmé que l'attribution pourrait être effective avant la fin de l'année. Nous comptons sur cette recette. Si l'ARCEP estime que les conditions nécessaires à la vente de RUBIS ne sont pas réunies, un arbitrage sera rendu. Or, jusqu'à présent, lorsque les recettes exceptionnelles prévues n'étaient pas réalisées, le Premier ministre décidait d'un abondement.

Quoi qu'il en soit, depuis vingt ans, jamais le budget de la Défense n'a été aussi bien respecté : pour la première fois, les opérations militaires extérieures ont été financées sans ponction des crédits d'équipement et les budgets 2009 et 2010 n'ont fait l'objet d'aucune annulation de crédits significative.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Je cite les propos tenus ici par le directeur général de l'ARCEP : « il sera difficile de mettre sur le marché les fréquences à 800 MHz et celles à 2,6 GHz selon le même calendrier. Au mieux, l'appel à candidatures se terminera avant la fin de l'année, dans un calendrier très tendu. Au pire, la partie des fréquences à 800 MHz fera l'objet d'une affectation au plus tard au cours du deuxième trimestre 2011. »

M. David Habib, président. Monsieur le ministre, je vous remercie.