



N° 3664

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2011.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
*en conclusion des travaux d'une **mission d'information**  
constituée le 22 juin 2010*<sup>(1)</sup>

*sur le **contrôle de l'exécution des crédits de la défense**  
pour l'exercice 2010*

ET PRÉSENTÉ PAR  
M. GUY TEISSIER,

Député.

---

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2010 est composée de : M. Guy Teissier, président-rapporteur ; Mme Patricia Adam, MM. Patrick Beaudouin, Jean-Louis Bernard, Patrice Calmégane, Jean-Jacques Candelier, Guy Chambefort, François Cornut-Gentile, Yves Fromion, Mme Marguerite Lamour <sup>(1)</sup>, MM. Damien Meslot, Jean Michel, Jean-Pierre Soisson et Philippe Vitel.*

*(1) À compter du 16 février 2011.*

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — UNE CONSOMMATION OPTIMISÉE DES CRÉDITS</b> .....	7
A. UN BUDGET INITIAL CONFORME À LA PROGRAMMATION.....	7
1. Les grands axes de la loi de finances initiale.....	7
2. Des contraintes croissantes.....	7
B. LES CRÉDITS DISPONIBLES.....	8
1. La nécessaire adaptation de l'autorisation initiale.....	8
2. Les abondements en cours d'année.....	9
C. UNE CONSOMMATION GLOBALE TRÈS SATISFAISANTE.....	10
<b>II. — LES POINTS PARTICULIERS EXAMINÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION</b> .....	13
A. LA SITUATION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT.....	13
1. Une situation budgétaire perfectible.....	13
2. Les réalisations physiques.....	14
B. LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS ET LES INTÉRÊTS MORATOIRES.....	15
C. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES.....	16
1. Un surcoût stabilisé en 2010.....	16
2. Un financement interministériel.....	17
D. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PERSONNELS.....	19
1. Une avance sur les réductions de postes.....	19
2. Le cas particulier des TSEF.....	20
D. L'AVENIR DE L'HÔTEL DE LA MARINE.....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE L'HÔTEL DE LA MARINE</b> .....	25
<b>ANNEXE 2 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE L'ASSOCIATION DES AMIS DE L'HÔTEL DE LA MARINE</b> .....	26



## INTRODUCTION

Depuis 2003, anticipant les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup>, la commission a constitué une mission d'information chargée de veiller aux conditions de l'exécution des crédits du ministère de la défense. Parallèlement, elle s'est saisie pour avis de tous les textes budgétaires ayant un impact conséquent pour la défense.

Elle s'est ainsi prononcée sur le projet de loi de finances rectificative de décembre 2010 <sup>(2)</sup> qui comprenait, outre des mesures de financement pour les opérations extérieures, des dispositions relatives à la privatisation de la société nationale des poudres et explosifs et au financement du programme A400M.

L'exercice 2010 s'inscrit dans la continuité de la programmation militaire fixée en 2009 ; l'évolution du contexte économique et financier a toutefois nécessité plusieurs ajustements. Malgré ces difficultés, la consommation globale apparaît très satisfaisante, le report des crédits non consommés ne devant pas avoir trop d'impact sur les principaux programmes d'armement.

Au-delà d'un suivi d'ensemble, la mission a souhaité mettre l'accent sur cinq thèmes spécifiques : la consommation des crédits d'investissement qui regroupent à la fois les dépenses d'équipement et celles d'infrastructures ; la mise en œuvre du progiciel CHORUS et ses conséquences sur les intérêts moratoires ; le financement des opérations extérieures ; la situation des personnels avec un premier bilan de la réforme et l'avenir de l'hôtel de la marine.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Avis n° 2990 de Mme Françoise Briand sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010 du 1<sup>er</sup> décembre 2010.



## I. — UNE CONSOMMATION OPTIMISÉE DES CRÉDITS

### A. UN BUDGET INITIAL CONFORME À LA PROGRAMMATION

#### 1. Les grands axes de la loi de finances initiale

En 2009, la défense avait bénéficié d'un montant exceptionnellement élevé de crédits, complétés en cours d'année par le plan de relance. La loi de finances initiale (LFI) pour 2010 apparaît *a priori* moins favorable, mais les crédits restent très supérieurs à ceux de 2008 comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE »  
(en milliards d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010
Crédits hors pensions	30,43	30,36	30,11
Recettes exceptionnelles	nc	1,64	1,32
Plan de relance	nc	0,99	0,77
<b>Total</b>	<b>30,43</b>	<b>32,99</b>	<b>32,20</b>

Source : ministère de la défense.

L'année 2010 est avant tout une année de « production » avec la livraison du premier sous-marin lanceur d'engins *Le Terrible* équipé de missiles M51, de 11 Rafale, de sept Tigre, de 99 VBCI, de quatre NH90 version marine, de deux avions à usage gouvernemental et d'un satellite Hélios IIB.

Les commandes sont moins conséquentes qu'en 2009 mais comprennent des opérations phare comme la nouvelle génération de satellites d'observation (MUSIS) et de communication (ATHENA). L'inquiétude des parlementaires pour les forces terrestres a également été entendue avec la commande de 187 petits véhicules protégés, de quatre Cougar rénovés et de 200 porteurs polyvalents terrestres.

La recherche bénéficie d'un effort significatif avec 3,58 milliards d'euros dont 880 millions d'euros consacrés aux études hors dissuasion.

Conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire (LPM), la dotation initiale pour les opérations extérieures (OPEX) est passée de 510 millions d'euros en 2009 à 570 millions d'euros en 2010.

#### 2. Des contraintes croissantes

Les prévisions initiales du budget se sont cependant heurtées à une dégradation du contexte économique et financier. La prise en charge par la défense des indemnités de chômage des jeunes engagés retournant à une vie civile a par exemple été supérieure de 51 millions d'euros aux prévisions. Cette dépense est en effet très dépendante de l'état du marché de l'emploi. La situation économique d'ensemble a également un impact sur le déroulement de la réforme

et sur les mesures d'incitation au départ ; le reclassement de personnels de la défense dans d'autres fonctions publiques est par exemple de plus en plus complexe.

Le contexte pèse également sur les recettes exceptionnelles : il est plus difficile de trouver des acheteurs en période de crise, surtout pour des opérations importantes, qu'il s'agisse de la vente des grandes emprises parisiennes ou de celle des fréquences.

La défense a enfin dû intégrer dans son budget des mesures exogènes comme la hausse du point de la fonction publique, ce qui représente en l'espèce un surcoût de plus de 23 millions d'euros.

Dans le même temps, le ministère a mis en place le nouveau progiciel de gestion comptable CHORUS. Cette opération a été extrêmement difficile et a généré de très nombreuses difficultés, que ce soit en matière de paiement des fournisseurs ou de suivi comptable et budgétaire.

Ces différents éléments ne remettent pas en cause la structure du budget de la défense, mais ils constituent des fragilités d'autant plus délicates à gérer que les marges de manœuvre sont déjà étroites, voire inexistantes.

## **B. LES CRÉDITS DISPONIBLES**

### **1. La nécessaire adaptation de l'autorisation initiale**

Les dépenses de défense étant pluriannuelles, il est souvent difficile de respecter scrupuleusement le calendrier initial ; les crédits sont alors généralement reportés d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, il appartient au Gouvernement d'adapter l'exécution aux contraintes spécifiques ; il procède pour cela à des mouvements de crédits, voire, en cas d'urgence, à des abondements exceptionnels. Toutes ces modifications sont ensuite entérinées et parfois corrigées par la loi de finances rectificative.

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des crédits disponibles pour l'année 2010 en détaillant les modifications apportées à l'autorisation initiale.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2010

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2010	Reportes des années antérieures	Mouvements réglementaires	Fonds de concours	Loi de finances rectificative	Total des crédits disponibles	Écart par rapport à la LFI	
AE	144	1 754,4	145,9	- 14,1	0,7	- 2,6	<b>1 884,3</b>	+ 129,9
	146	11 639,4	2 368,2	- 427,3	75,4	263,1	<b>13 918,7</b>	+ 2 279,3
	178	22 844,1	402,1	252,5	616,1	58,5	<b>24 173,2</b>	+ 1 329,2
	212	3 019,4	221,4	58,7	2,8	- 5,1	<b>3 297,1</b>	+ 277,8
	<b>Total</b>	<b>39 257,2</b>	<b>3 137,5</b>	<b>- 130,2</b>	<b>694,9</b>	<b>313,9</b>	<b>43 273,3</b>	<b>+ 4 016,1</b>
CP	144	1 780,4	0,0	61,9	0,7	- 2,2	<b>1 840,8</b>	+ 60,4
	146	11 343,8	0,0	347,1	75,4	263,1	<b>12 029,3</b>	+ 685,5
	178	21 540,9	0,0	386,0	616,1	62,9	<b>22 605,9</b>	+ 1 065,0
	212	2 479,7	360,5	29,4	2,8	- 3,8	<b>2 868,6</b>	+ 388,8
	<b>Total</b>	<b>37 144,8</b>	<b>360,5</b>	<b>824,4</b>	<b>694,9</b>	<b>319,9</b>	<b>39 344,5</b>	<b>+ 2 199,8</b>

Source : ministère du budget.

Le report de crédits non engagés ou non consommés les années précédentes explique l'essentiel de l'écart entre les crédits disponibles et la LFI pour les autorisations d'engagement (AE). Pour les crédits de paiement, l'écart est principalement le fait des mouvements réglementaires et des fonds de concours.

## 2. Les abondements en cours d'année

Les crédits de la mission « Défense » ont été complétés dans le courant de l'année 2010 avec près de 900 millions d'euros de plus pour les AE et de plus de 1,8 milliard d'euros pour les CP.

Les mouvements réglementaires sont le fait de décrets de transfert<sup>(1)</sup>, de décrets de virement<sup>(2)</sup>, de décrets d'annulation, de décrets d'avance ou d'arrêtés de report. Les commissions des finances ainsi que les commissions concernées par les missions impactées par le décret sont informées des projets de décret de transfert ou de virement. Les décrets d'avance font quant à eux l'objet d'un avis préalable des commissions des finances du Parlement. En 2010, l'ensemble de ces opérations a réduit de 130 millions d'euros les AE et augmenté de 824 millions d'euros les CP, la hausse se concentrant sur le programme 178. En cours de gestion, les AE ont quant à elles été réduites de 427 millions d'euros pour le programme 146, cette baisse bénéficiant partiellement au programme 178 qui a reçu un abondement de 250 millions d'euros.

Prévus par le II de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances, les fonds de concours sont constitués des « produits de legs et donations attribués à l'État » ainsi que « des fonds à caractère non fiscal versés par des

(1) L'article 12 II de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2011 prévoit que les décrets de transfert modifient la répartition des crédits entre différentes missions, sans que l'objet de la dépense change.

(2) L'article 12 I de la LOLF 2011 prévoit que les décrets de virement modifient la nature de la dépense, sous réserve de la règle de fongibilité asymétrique, et ce entre les programmes d'une même mission.

personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public »<sup>(1)</sup>. Ces sommes sont portées en recettes au budget général et le ministre chargé des finances ouvre « un crédit supplémentaire » du même montant « sur le programme ou la dotation concernée ». Pour le ministère de la défense, il s'agit de payer des prestations effectuées au profit d'autres personnes publiques ou d'organisations internationales. Le service de santé des armées concentre l'essentiel de ces flux avec un apport annuel de près de 190 millions d'euros. La mise à disposition des centres d'essais de la DGA et la réalisation d'essais pour des personnes extérieures au ministère rapportent quant à elles plus de 60 millions d'euros par an. La France met également à la disposition d'autres États ou d'organisations internationales ses centres de formation et ses instructeurs ; l'ONU a par exemple reversé 20 millions d'euros à notre pays en 2010.

La loi de finances rectificative<sup>(2)</sup> a enfin rétabli les crédits qui avaient été gagés par les mouvements réglementaires, de façon à ce que les contraintes extérieures ne pèsent pas sur la poursuite de la programmation. Pour le programme 146, ce sont ainsi plus de 260 millions d'euros d'AE qui ont été rétablies.

### C. UNE CONSOMMATION GLOBALE TRÈS SATISFAISANTE

Malgré les difficultés techniques de gestion (*cf. infra*), le ministère de la défense a montré, comme en 2009, sa capacité à consommer dans les temps la quasi-totalité des crédits qui lui sont alloués. Comme le montre le tableau suivant, la consommation globale est en effet supérieure aux crédits de la LFI.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2010**  
(en millions d'euros)

	Programmes	LFI	Total des crédits ouverts	Consommation	Taux de consommation des crédits ouverts	Taux de consommation de la LFI
AE	144	1 754,4	1 884,3	1 759,8	93,4 %	100,3 %
	146	11 639,4	13 918,7	10 122,3	72,7 %	87,0 %
	178	22 844,1	24 173,2	22 286,5	92,2 %	97,6 %
	212	3 019,4	3 297,1	2 910,8	88,3 %	96,4 %
	<b>Total</b>	<b>39 257,2</b>	<b>43 273,3</b>	<b>37 079,4</b>	<b>85,7 %</b>	<b>94,5 %</b>
CP	144	1 780,4	1 840,8	1 822,4	99,0 %	102,4 %
	146	11 343,8	12 029,3	12 028,8	100,0 %	106,0 %
	178	21 540,9	22 605,9	22 589,8	99,9 %	104,9 %
	212	2 479,7	2 868,6	2 691,7	93,8 %	108,5 %
	<b>Total</b>	<b>37 144,8</b>	<b>39 344,5</b>	<b>39 132,7</b>	<b>99,5 %</b>	<b>105,4 %</b>

Source : ministère du budget.

La situation des CP est très satisfaisante, avec 99,5 % de consommation des crédits disponibles et de 105,4 % par rapport à la LFI. En outre, comme le

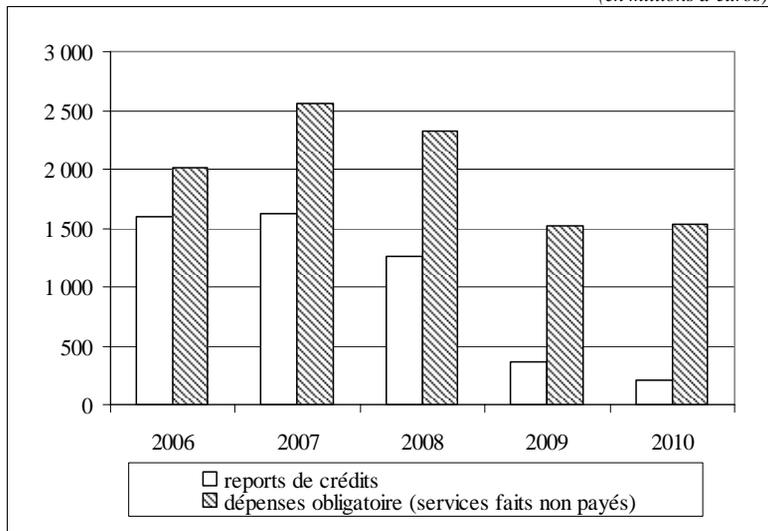
(1) II de l'article 17 de la LOLF.

(2) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

montre le schéma suivant, le ministère a amélioré sa gestion financière en réduisant significativement la masse des dépenses obligatoires, c'est-à-dire des services faits non payés.

**ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS ET DES DÉPENSES OBLIGATOIRES**

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense.

La situation des AE est moins nettement positive avec un taux moyen de consommation des crédits disponibles de 85,7 %. La consommation des crédits ouverts en LFI atteint cependant 96,4 %. Ce décalage s'explique en grande partie par le niveau très important atteint en 2009, plus de 18 milliards d'euros, et qui n'a pas pu être consommé sur cette seule année. De surcroît, ce taux apparaît assez proche du taux moyen constaté au cours des quatre dernières années, comme l'indique le tableau ci-après.

**CONSOMMATION DES AE DE LA MISSION « DÉFENSE »**

	2007	2008	2009	2010	Moyenne
Taux de consommation des crédits disponibles	86,00 %	94,17 %	93,79 %	85,69 %	89,91 %
Taux de consommation des crédits ouverts en LFI	100,74 %	102,83 %	102,86 %	94,45 %	100,22 %

Source : ministère de la défense.



## II. — LES POINTS PARTICULIERS EXAMINÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION

Outre le suivi général de l'exécution des crédits et de l'activité des forces, la mission d'information a souhaité mettre l'accent sur cinq thèmes spécifiques qui ont fait l'objet de présentations ou d'auditions spécifiques.

### A. LA SITUATION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la loi de programmation militaire ont mis l'accent sur le besoin de renouvellement ou de reconstitution de certaines capacités. La livraison de certains équipements est en effet indispensable aux forces pour remplir le contrat opérationnel. En outre, sans les matériels adéquats, il est difficile aux forces d'intervenir sur des théâtres particuliers. Partant de ce constat, la mission d'information a examiné précisément la situation budgétaire des crédits d'investissement de la défense ; elle s'est également intéressée à l'état des livraisons.

#### 1. Une situation budgétaire perfectible

Comme le montre le tableau suivant, la consommation des crédits de titre 5, c'est-à-dire des crédits d'investissement, est inférieure à la moyenne du ministère. L'écart est particulièrement net pour les autorisations d'engagement.

**CRÉDITS DE TITRE 5 DE LA MISSION « DÉFENSE » EN 2010**

(en millions d'euros)

	Programmes	LFI <sup>(1)</sup>	Consommation	Taux
AE	144	130,2	87,9	67,5 %
	178	492,8	259,0	52,6 %
	146	8 416,1	6 461,8	76,8 %
	212	1 358,4	696,8	51,3 %
	<b>Total</b>	<b>10 397,5</b>	<b>7 505,6</b>	<b>72,2 %</b>
CP	144	181,1	154,8	85,5 %
	178	459,4	373,7	81,4 %
	146	8 666,8	8 364,3	96,5 %
	212	791,3	575,1	72,7 %
	<b>Total</b>	<b>10 098,6</b>	<b>9 468,0</b>	<b>93,8 %</b>

(1) y compris les fonds de concours et attribution de produits.

Source : RAP 2010.

Pour le programme 146 qui regroupe les crédits d'équipement, le ministère a engagé 9,2 milliards d'euros hors titre 2 <sup>(1)</sup> dont 984 millions d'euros relevant d'années antérieures. Les engagements nets n'atteignent donc que 8,2 milliards pour une prévision de 8,9 milliards d'euros. Ces écarts peuvent être à l'origine de décalages ou de retards pour les programmes et risquent d'avoir des conséquences

(1) Le « hors titre 2 » recouvre les crédits de titre 3 (fonctionnement), de titre 5 (investissement) et de titre 6 (intervention).

opérationnelles. Les AE du programme Rafale ne sont par exemple consommées qu'à hauteur de 25 % en raison de la prise en compte de la commande globale de 60 appareils dès 2009, ainsi qu'à « l'évolution d'hypothèses liées [...] à la vente du Rafale à l'exportation et à l'application des nouvelles règles d'engagement associées à la mise en place de Chorus »<sup>(1)</sup>. Pour les Tigre, l'écart est lié à l'existence d'un important reste à payer à la fin de l'année 2009.

Les crédits d'investissement du programme 212 sont également très peu consommés. Pour ce qui concerne les dépenses liées à la restructuration, le rapport annuel de performance précise que la sous-consommation résulte « d'une part, d'une conjoncture favorable du secteur du bâtiment qui a permis d'obtenir des résultats d'appel d'offres inférieurs aux prévisions de coût et d'autre part, de retards pris sur certaines opérations nécessitant des études supplémentaires ou rencontrant des aléas de chantier »<sup>(2)</sup>. Il cite notamment l'exemple du report d'un projet de 11,7 millions d'euros pour la construction d'un bâtiment d'un poste de commandement et d'unités élémentaires à Castelsarrasin, l'avant-projet devant être modifié. Les chantiers sur les sites de Grenoble-Varces ou Illkirch expliquent quant à eux le non-paiement de près de 10 millions d'euros.

## 2. Les réalisations physiques

La non-consommation de tous les crédits n'a pas nécessairement d'impact sur les programmes, un décalage de quelques mois à la commande pouvant souvent être rattrapé en cours de route. Le tableau suivant récapitule l'état des livraisons en 2010.

LIVRAISON DES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS

Programme	Prévision	Réalisé	Taux
Cougar rénové	85	94	110,6 %
NH90	4	3	75,0 %
Rafale	11	11	100,0 %
CAESAR	34	25	73,5 %
FELIN	5 045	1 740	34,5 %
VBCI	99	99	100,0 %
Tigre	7	7	100,0 %
Torpilles MU90	75	50	66,7 %
VBL	44	44	100,0 %
MICA	110	130	118,2 %
Missile Aster	80	2	2,5 %

Source : ministère de la défense.

Globalement, le bilan est plutôt satisfaisant. Les écarts ont été justifiés par le ministère : pour les canons CAESAR, le ministère a tenu compte de la livraison anticipée de 6 exemplaires en 2009 ; pour Félin, il a souhaité tirer tous les enseignements des premiers retours d'expérience et a donc modifié la programmation calendaire ; les livraisons de torpilles ont été ralenties pour

(1) Extrait du rapport annuel de performance pour 2010.

(2) Ibid.

permettre à l'industriel d'honorer ses commandes à l'export ; les livraisons des missiles Aster ont été suspendues pour un an, le temps que l'industriel fiabilise son processus de production.

Le seul élément d'inquiétude réside dans le programme NH90 : certes le quatrième appareil prévu en 2010 sera livré en 2011, mais le rythme de livraison apparaît relativement lent et ne suffit pas à répondre aux besoins de plus en plus urgents. Il est impératif que le calendrier soit fiabilisé pour éviter toute rupture capacitaire.

## **B. LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS ET LES INTÉRÊTS MORATOIRES**

Le déploiement du progiciel CHORUS en 2010 a engendré de très nombreuses difficultés. Ce nouvel outil informatique permet d'intégrer l'ensemble de la chaîne financière, de la signature du contrat à son paiement effectif. Pour ce faire, il faut que le système dispose de toutes les données, avec un niveau de détail relativement précis. La plupart des contrats de défense étant des opérations complexes à long terme, la saisie de ces informations est un exercice long et qui peut être source d'erreurs. En outre, le ministère devait intégrer les données de tous les contrats en vigueur, certains ayant pu être signés de très nombreuses années auparavant. Une migration informatique des données avait été prévue, mais elle a échoué presque totalement, imposant de revenir à une saisie manuelle de toutes les lignes. Malgré les moyens supplémentaires déployés par le ministère, ce dysfonctionnement a entraîné de très importants retards de paiement.

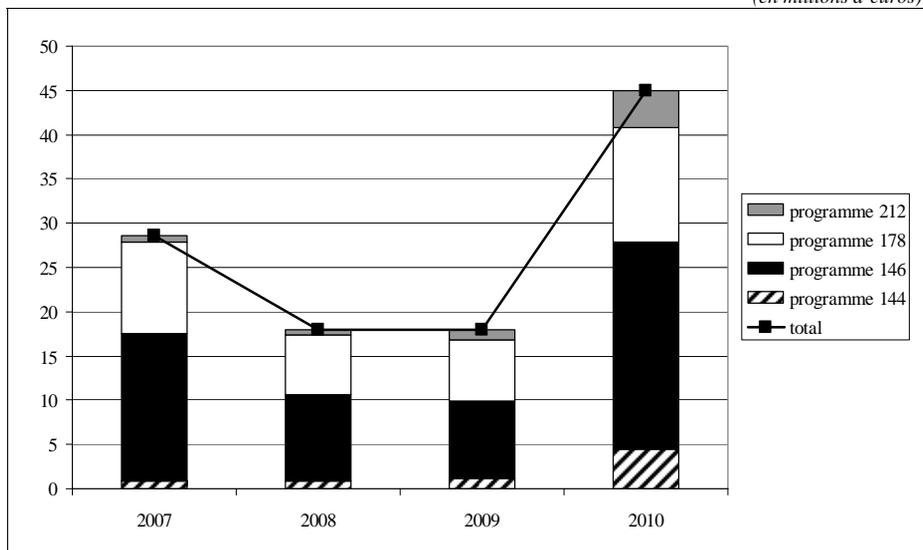
Le ministre a donc créé une mission spécifiquement dédiée à ce problème et lui a demandé de veiller tout particulièrement à la situation des PME. Dans un contexte de crise financière et face à un durcissement des règles bancaires, il était en effet indispensable d'éviter de pénaliser plus que nécessaire les entreprises les plus fragiles.

Dans le même temps, la réglementation en vigueur a changé, le délai de paiement passant de 45 à 30 jours. Au-delà de cette période, le ministère est contraint de verser à ses fournisseurs des intérêts moratoires comprenant une majoration du taux d'intérêt légal.

Le graphique suivant présente l'évolution des intérêts moratoires depuis 2007 et montre bien la rupture intervenue en 2010.

### ÉVOLUTION DES INTÉRÊTS MORATOIRES PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)



Source : ministère de la défense.

Si la situation semble aujourd'hui globalement stabilisée, le niveau des intérêts moratoires devrait rester élevé en 2011, tous les paiements n'étant pas encore intervenus. Il faut rester vigilant sur la capacité des comptes publics de suivre des opérations aussi complexes alors qu'ils n'étaient pas habitués à les prendre en charge auparavant. Un dialogue constructif doit s'engager entre les administrations concernées pour fluidifier le circuit et pour ne pas pénaliser les entreprises.

## C. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIURES

### 1. Un surcoût stabilisé en 2010

L'activité en opérations extérieures s'est stabilisée en 2010. Malgré la réduction de format de plusieurs opérations comme au Kosovo ou au Tchad, la défense a engagé en permanence environ 10 000 hommes hors du territoire national, sans compter les forces prépositionnées. Outre les opérations antérieures, la France a participé à de nouvelles missions comme par exemple en Haïti à la suite du séisme.

Le tableau suivant présente la répartition des dépenses par théâtre d'opérations. L'Afghanistan constitue clairement le principal poste, absorbant quelque 56 % de la ressource totale.

**ÉVOLUTION DU SURCÔÛ PAR THÉÂTRE D'OPÉRATION**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>(1)</sup>	2009	2010	2011 prévisions
Bosnie Croatie	58,9	33,2	24,2	18	5,9	2,4	0,1	0,0
Macédoine Kosovo	146,5	112,9	85,8	84,3	103,8	81,8	64,7	49,3
Côte d'Ivoire	191,9	191,7	164,2	156,7	112,5	72,7	65,9	63,5
Afghanistan	99,2	89,7	122,3	169,8	254,6	387,2	482,7	552,7
Tchad	76,9	80,3	78,5	96,6	94,2	111,9	84,6	81,4
EUFOR Tchad	0,0	0,0	0,0	8,3	109,8	68	0,3	0,0
Liban	7,1	6,1	42,5	67,8	81,7	90,3	83,3	72,3
Atalante	nc	nc	nc	nc	nc	21	41,6	25,4
Autres	52,8	39,6	85,8	83,6	88,4	56,1	36,9	54,3
<b>Total</b>	<b>633,3</b>	<b>553,5</b>	<b>603,3</b>	<b>685,1</b>	<b>850,9</b>	<b>870,4</b>	<b>860,1</b>	<b>898,9</b>

(1) à compter de 2008, les dépenses liées à l'emploi de gendarmes en OPEX ne sont plus retracées dans ce tableau.

Source : ministère de la défense.

L'évolution montre bien que le surcoût se concentre désormais sur quelques théâtres, les cinq principaux représentant plus de 90 % du total.

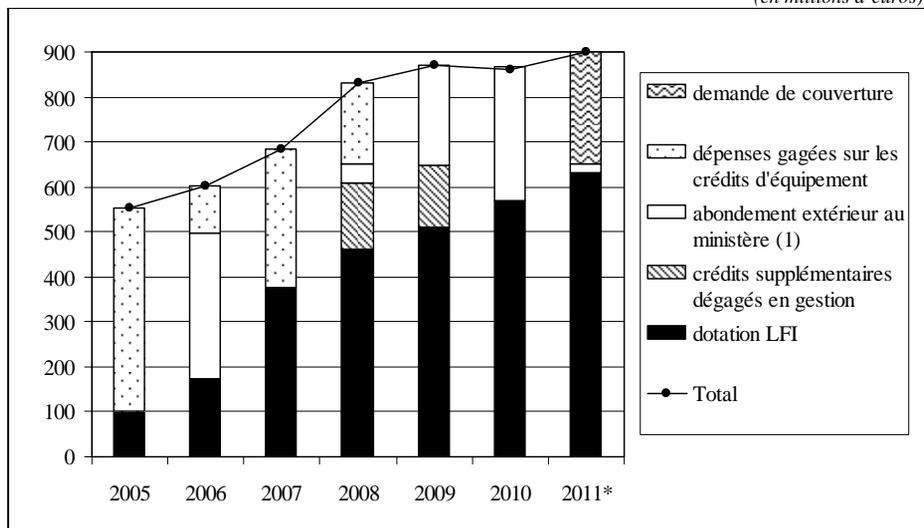
Globalement, le ministère a toutefois réussi à contenir l'enveloppe, en la réduisant même de 10 millions d'euros. C'est la première fois depuis 2005 que le surcoût n'augmente pas. Toutefois la tendance à la hausse risque de reprendre, surtout si l'opération en Libye est amenée à se poursuivre. À ce stade, les prévisions de dépenses ne sont pas encore finalisées et il est donc difficile d'anticiper l'évolution du surcoût OPEX en 2011.

## **2. Un financement interministériel**

En termes de financement, le mécanisme d'abondement extérieur au ministère de la défense a parfaitement fonctionné en 2010. Comme le montre le graphique suivant, le ministère n'a plus besoin, depuis 2009, de financer ses opérations extérieures en gageant ses crédits d'équipement.

## FINANCEMENT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

(en millions d'euros)



\* prévisions.

(1) réserve interministérielle de précaution, loi de finances rectificative ou remboursements ONU.

Source : ministère de la défense.

Les membres de la mission se félicitent de cette situation et rappellent que le ministère de la défense ne doit pas supporter seul le poids d'un engagement national. Ils notent également que la dotation initiale est en augmentation constante, ce qui limite les besoins complémentaires. La provision est en effet passée de 510 millions d'euros en 2009 à 630 millions d'euros dans la loi de finances pour 2011.

Cette hausse progressive de la provision répond aux observations formulées par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen des deux décrets d'avance intéressant la défense. Le 20 septembre 2010, elle soulignait que le principe de la compensation du surcoût « à partir de la réserve de précaution interministérielle » fait « peser sur l'ensemble du budget général la charge de financement des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la défense » et qu'il convient donc « d'amplifier la budgétisation initiale [de ces surcoûts... et] surtout de maîtriser l'évolution de ces dépenses ». Elle a réitéré ces remarques le 23 novembre 2010, constatant qu'après l'abondement de 218 millions d'euros effectué en septembre, le ministère avait besoin d'une nouvelle compensation de 29 millions d'euros.

L'effort de revalorisation de la provision initiale doit se poursuivre pour réduire, autant que possible, les abondements en cours d'année. Le mécanisme de compensation interministérielle doit être impérativement maintenu : le ministère s'est engagé dans une réforme d'importance qui ne lui laisse plus aucune marge de manœuvre. Par ailleurs, il serait injuste de demander au seul ministère de la défense de financer toutes les opérations, surtout lorsqu'elles sont décidées en

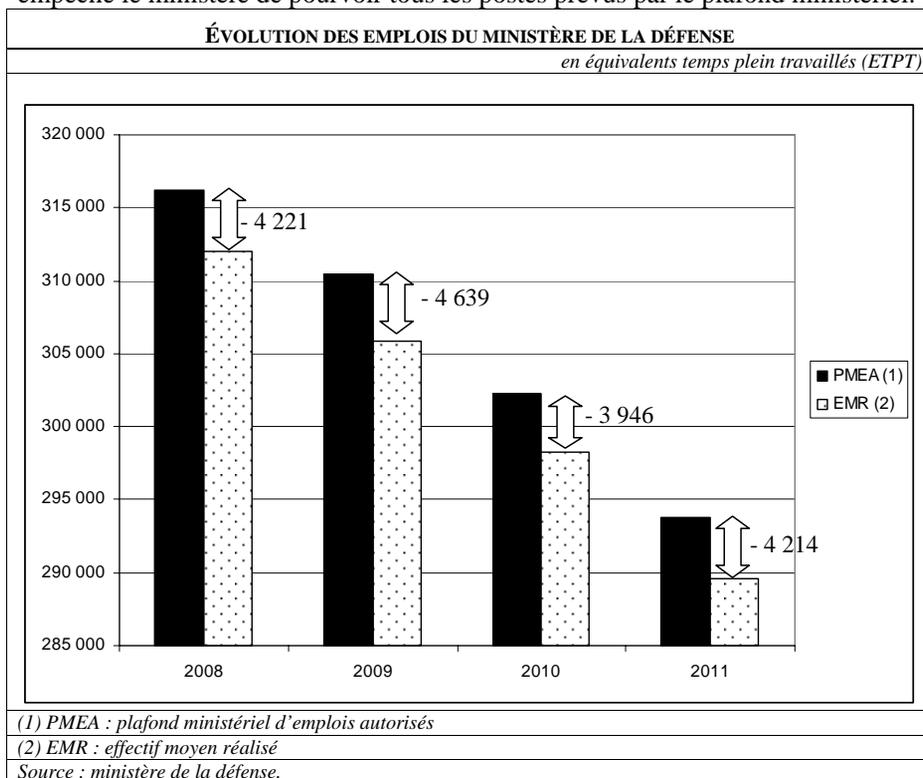
cours d'année et qu'aucun crédit n'avait été prévu pour cela dans la loi de finances initiale.

## D. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PERSONNELS

Compte tenu de l'ampleur de la réforme engagée par le ministère de la défense, en application des recommandations du Livre blanc, de la loi de programmation militaire et de la révision générale des politiques publiques, la mission a souhaité suivre plus spécifiquement la situation des personnels et la mise en œuvre de la réduction de postes.

### 1. Une avance sur les réductions de postes

Le graphique suivant montre que le ministère est en avance sur l'objectif de réduction des postes, cet écart s'expliquant par deux phénomènes : les gestionnaires ont anticipé les décisions et ont donc limité les recrutements en 2008 et 2009. Par ailleurs, le sous-dimensionnement structurel des crédits de titre 2 empêche le ministère de pourvoir tous les postes prévus par le plafond ministériel.



S'il est normal que la réalisation diffère légèrement des prévisions, il ne faut pas que cet écart se creuse. Pour éviter toute dérive, une réflexion doit s'engager sur le montant des crédits de titre 2 affectés au ministère. Par exemple,

les dépenses de personnel liées au retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN et à la création de la base aux Émirats arabes unis (EAU) ne sont pas intégrées dans le socle des dépenses ; le ministère doit donc trouver des ressources en gestion pour financer ce besoin qui s'élève à environ 30 millions d'euros.

Le ministère du budget se félicite de l'exemplarité avec laquelle la défense conduit sa réforme. Malgré cette appréciation positive, il s'inquiète de l'impact de sur les dépenses de personnel. Un premier resoclage de 200 millions d'euros est déjà intervenu en 2010, mais il semble ne pas suffire aujourd'hui. La direction du budget relève par exemple que la réforme induit un repyramidage qui n'apparaît pas toujours parfaitement justifié. Par ailleurs, la gestion de ces crédits apparaît encore perfectible puisque le ministère de la défense peine à identifier la hausse des dépenses pour environ 40 millions d'euros. Bercy s'interroge enfin sur la pertinence des indemnités versées aux militaires en raison des entraînements opérationnels qui précèdent immédiatement leur déploiement en mission.

La mission d'information considère qu'un dialogue doit s'engager sur ces thèmes entre les deux ministères. Elle estime toutefois que la spécificité du métier militaire ne doit pas être minorée : en entraînement opérationnel, les soldats sont par exemple soumis aux mêmes contraintes horaires et familiales qu'en opérations, ce qui justifie pleinement une indemnisation. Par ailleurs, le repyramidage de certains emplois répond à des situations qui étaient jusqu'alors insatisfaisantes comme le montre l'exemple des techniciens supérieurs d'étude et de fabrication (TSEF).

## **2. Le cas particulier des TSEF**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, plusieurs députés avaient interrogé le Gouvernement sur la situation particulière des TSEF. Corps intermédiaire entre les catégories B et A, il compte à ce jour environ 4 000 personnels. Compte tenu de l'évolution de leurs missions, les TSEF demandent depuis plusieurs années la reconnaissance de leur qualification et leur revalorisation en catégorie A. En 2005, environ 800 d'entre eux ont déjà été requalifiés en catégorie A. D'ici à 2012, 1 200 TSEF supplémentaires accéderont au statut d'ingénieur d'étude et de fabrication (IEF), cette mesure faisant l'objet d'une clause de « revoyure » en fin d'année 2012.

Pour les personnels restants, le Gouvernement a décidé la création d'un nouveau corps de catégorie B, mieux indicé. Tous les techniciens du ministère seront intégrés dans ce nouveau corps. Pour les TSEF, cela représentera un gain indiciaire pouvant atteindre 42 points. Selon les éléments fournis aux membres de la mission, le projet de décret devrait être présenté au Conseil d'État avant le troisième trimestre 2011 pour une publication à l'automne.

## D. L'AVENIR DE L'HÔTEL DE LA MARINE

Le regroupement des administrations centrales du ministère de la défense sur le site de Balard implique la libération des emprises actuelles, et notamment de l'hôtel de la marine.

Construit au XVIII<sup>e</sup> siècle, le bâtiment est d'abord le garde-meuble de la Couronne où est stocké l'ensemble du mobilier royal nécessaire pour les cérémonies et notamment pour le sacre. Pour maintenir en état d'utilisation toutes les pièces, le bâtiment abrite également des artisans spécialisés, qu'il s'agisse de brodeurs, de tapissiers ou de doreurs. Le trésor royal y est également conservé et accessible au public une fois par mois.

Lors de la Révolution française, César-Henri de La Luzerne, secrétaire d'État à la marine s'installe dans une partie du bâtiment qui est alors placé sous la responsabilité de son cousin, Thierry de Ville d'Avray. La marine n'a depuis jamais quitté le bâtiment.

De style néoclassique, le bâtiment constitue une des deux colonnades monumentales de la place de la Concorde. Au-dessus d'un rez-de-chaussée en arcades, la loggia centrale, délimitée par douze colonnes à chapiteaux corinthiens, est encadrée par deux pavillons d'angle à quatre colonnes corinthiennes. L'édifice s'organise autour d'une cour d'honneur, au fond de laquelle s'ouvre un hall d'où part le « Grand degré » par lequel on accède aux salons et galeries du premier étage. La campagne de rénovation engagée au début des années 2000, grâce à un mécénat privé, a permis de préserver les grands salons du premier étage. Il n'a cependant pas été possible de pousser plus avant les recherches pour retrouver par exemple la chapelle du garde-meubles.

Le départ de l'état-major de la marine va libérer non seulement les salles classées, mais aussi l'ensemble des bureaux donnant sur la cour intérieure, ces derniers nécessitant une réhabilitation.

L'utilisation future du bâtiment a provoqué des débats passionnés et passionnants, d'aucuns s'inquiétant de l'utilisation qui pourrait être faite de ce lieu. Un appel à projets avait été lancé par le ministère de la défense, mais le Président de la République a reporté le projet et constitué une commission pour déterminer « *la meilleure utilisation* » de ce bâtiment. Présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing, elle réunit douze personnalités <sup>(1)</sup> choisies en raison « *de leur indépendance au regard des différents projets d'affectation du patrimoine immobilier de l'État* ».

La mission d'information a souhaité suivre l'évolution de ce dossier. Des travaux qu'elle a menés, et notamment des échanges avec les amis de l'hôtel de la marine <sup>(2)</sup>, il ressort que le lien du bâtiment avec la marine doit être préservé, de

---

(1) La composition de la commission figure en annexe 1.

(2) Une synthèse de cette audition figure en annexe 2.

même que la cohérence d'ensemble du lieu. Les parties nobles pourraient être destinées à usage muséal ou pour des réceptions, les autres parties pouvant abriter des bureaux, de préférence des organismes publics en lien avec le monde de la mer comme l'académie de marine ou le secrétariat général de la mer.

Une réflexion doit également s'engager en ce qui concerne les arcades et la galerie du rez-de-chaussée. Un usage commercial pourrait certes s'envisager, mais il ne doit pas conduire à une excessive banalisation ou marchandisation du lieu.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La Commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2010 au cours de sa réunion du mercredi 13 juillet 2011.*

*Un débat suit l'exposé du rapporteur.*

**M. Yves Fromion.** N'était-il pas prévu que le budget du ministère de la défense soit abondé par le produit de la cession de l'hôtel de la marine ?

**M. le président Guy Teissier, rapporteur.** C'est ce qui était initialement prévu mais cette option a rapidement été écartée, nombre d'acteurs dont la marine ou notre commission ayant fait valoir l'importance historique et symbolique de ce lieu. J'ajoute par ailleurs que nous n'avons jamais disposé d'une évaluation du produit d'une vente éventuelle ; la spécificité du lieu rendant impossible toute estimation sérieuse.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Le surcoût lié aux opérations extérieures devrait significativement augmenter avec l'opération en Libye. Comment cet écart sera-t-il financé ? S'agira-t-il bien d'un abondement interministériel ? Cette précision est d'autant plus importante que d'aucuns commencent à évoquer le fait que la défense devra participer au financement sur ses propres deniers.

**M. le président Guy Teissier, rapporteur.** Suite aux questions que M. Bernard Cazeneuve et moi-même lui avons posées hier, le ministre de la défense a indiqué que le surcoût généré par l'opération en Libye sera pris en charge par la réserve interministérielle de précaution.

\*  
\*      \*

*La Commission autorise, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.*

\*  
\*      \*



## **ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE L'HÔTEL DE LA MARINE**

M. Valéry GISCARD D'ESTAING, président de la commission ;

M. Christophe BEAUX, président-directeur général de la Monnaie de Paris ;

M. Pierre CHEVALIER, président du Conseil national du marché de l'art, président d'honneur de la société d'encouragement aux métiers d'art (SEMA) ;

M. Bertrand COLLOMB, membre de l'Institut (Académie des Sciences Morales et Politiques), président d'honneur de Lafarge ;

Mme Sabine FROMMEL, universitaire allemande, directeur d'études à l'École pratique des hautes études et à l'Institut national de l'histoire de l'art ;

M. Marc FUMAROLI, membre de l'Académie française, professeur honoraire au Collège de France ;

M. Hugues GALL, membre de l'Institut (Académie des Beaux-Arts), ancien directeur de l'Opéra de Paris, directeur de la Fondation Claude Monet ;

M. Adrien GOETZ, maître de conférence d'histoire de l'art à la Sorbonne, romancier ;

M. Xavier de LA GORGE, membre de l'Académie de marine, ancien secrétaire général de la mer ;

M. Jean-Philippe LEGAT, ancien ministre de la culture et de la communication ;

M. Jacques LEGENDRE, ancien ministre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat ;

Mme Isabelle LEMESLE, président du centre des monuments nationaux ;

M. Pierre NORA, membre de l'Académie française.

La participation aux travaux de la commission ne fera l'objet d'aucune rémunération. M. Thierry TUOT, conseiller d'État, en sera le rapporteur.

## **ANNEXE 2 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE L'ASSOCIATION DES AMIS DE L'HÔTEL DE LA MARINE**

Les membres de la mission d'information ont entendu le 5 juillet une délégation de l'association des amis de l'hôtel de la Marine comprenant M. Olivier de Rohan-Chabot, président, M. Pierre Achard, vice-président, M. Gilles Ameil, délégué du président et M. Jean Ducros, secrétaire général.

\*

En préambule, M. Olivier de Rohan-Chabot, président de l'association, a rappelé que l'hôtel de la Marine a été construit par l'État pour l'État. Ensemble architectural et décoratif exceptionnel, il constitue un élément précieux du patrimoine collectif et à ce titre il ne saurait être aliéné ou affecté à des usages commerciaux. Il n'existe que peu de bâtiments dans Paris qui soient de véritables symboles du pouvoir régalien. Seuls les Invalides, l'école militaire, l'hôtel de la Monnaie et l'hôtel de la Marine ont conservé leur usage initial et sont restés la propriété de l'État. Il convient par ailleurs de noter que les plans et l'organisation de l'hôtel de la Marine n'ont pas été modifiés, ce qui est particulièrement rare.

La réutilisation du lieu après le départ de l'état-major de la marine sera limitée par des contraintes de droit et de fait. Le bâtiment est intégralement classé, ce qui interdit de procéder aux transformations que supposerait un usage intensif. Sa situation géographique au confluent de plusieurs grands axes parisiens rend presque impossible l'accueil d'un public nombreux dans des conditions de sécurité acceptables. Cet élément rend les projets polyculturels peu envisageables.

Sur un plan financier, l'utilisation future de l'hôtel ne doit pas créer de nouvelles charges pour l'État. Pour autant, les estimations faites par les promoteurs sur le coût d'une rénovation ont été très largement surestimées. Le bâtiment est certes à moderniser, mais il est dans un état de conservation exceptionnel et ne nécessite aucune réhabilitation d'ampleur.

Si le pouvoir de proposition quant à l'avenir de l'hôtel de la Marine appartient à l'État, l'association a développé ses propres pistes de réflexion. Les parties nobles, c'est-à-dire le premier étage, pourraient par exemple accueillir un musée ou abriter des réceptions. Louer les salons pourrait constituer une source de revenus qui, sans être très importante, contribuerait à l'équilibre financier de l'opération. Il importe également d'ouvrir cette zone au grand public, revenant à la pratique existant au XVIII<sup>e</sup> siècle. Le reste du bâtiment se prête mal à un usage commercial en raison de sa complexité. En revanche, il pourrait tout à fait abriter d'autres administrations ou institutions publiques. Cette solution libérerait d'autres emprises immobilières qui auraient une valeur commerciale réelle et sans l'attachement symbolique et la dimension historique de l'hôtel de la Marine.

Au final, l'association se félicite de la création de la commission présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing. Les choix ne seront pas faits dans la précipitation ; la solution finale devra en tout état de cause faire l'objets d'expertises croisées pour veiller au respect de l'ensemble des contraintes précédemment évoquées.

Les représentants de l'association ont ensuite insisté sur le lien étroit entre le bâtiment et les événements marquants de l'histoire de France, spécialement en ce qui concerne l'instauration de la 1<sup>ère</sup> République. Ils ont aussi rappelé que le lieu est indissociable de la politique maritime française depuis plus de 200 ans. À ce titre, il serait peut-être pertinent de réunir le passé et l'avenir en installant dans l'hôtel de la Marine les organismes publics en charge de la mer au sens général. La cohérence du lieu serait conservée, sans pour autant en réserver l'usage à un seul service. Dans ce cas, il faudra préciser clairement le mode de gouvernance du bâtiment, notamment pour s'assurer de l'effectivité de son entretien.

Conserver le bâtiment et ses collections ne demanderait donc qu'un effort financier limité qui pourrait être couvert par la vente d'autres emprises moins indissociables de la souveraineté nationale. Aujourd'hui, le bâtiment est identifié par le grand public mais trop peu connu ; il importe donc de maintenir et de renforcer ce lien symbolique.