



N° 1433

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2014** (n° 1395)

**TOME III**

**DÉFENSE**

**SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES**

PAR M. ALAIN MARTY

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	9
<b>I. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE » ..</b>	11
<b>A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE</b> .....	11
<b>B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE         GESTION</b> .....	14
<b>C. LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	15
<b>D. POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE</b> .....	16
<b>E. RESTRUCTURATIONS</b> .....	17
<b>F. PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION</b> .....	18
<b>II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES</b> .....	19
<b>A. LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES         OPÉRATIONS</b> .....	19
<b>B. LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES</b> .....	22
<b>C. SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES</b> .....	26
<b>D. SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES</b> .....	26
<b>SECONDE PARTIE : LES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE</b> .....	29
<b>I. LA NOUVELLE PROCÉDURE DE CONDUITE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE A PERMIS DES GAINS D'EFFICACITÉ, MAIS LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES ONT FORTEMENT CONTRAINT LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE</b> .....	29
<b>A. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES DE LA         DÉFENSE A RENFORCÉ ET PROFESSIONNALISÉ LE PILOTAGE DE         LA FONCTION « INFRASTRUCTURE » AU SEIN DU MINISTÈRE</b> .....	29

1. Une gestion unifiée des opérations d'infrastructure, suivant une logique de métier.....	29
a. La création du service d'infrastructures de la Défense (SID) a permis de centraliser les compétences « métier » relatives aux opérations d'infrastructures.....	29
b. La création d'un corps des ingénieurs militaires d'infrastructure va dans le sens de la professionnalisation et de l'interarméisation de la fonction de pilotage des projets d'infrastructures .....	30
2. Une procédure d'expression des besoins, de priorisation des projets et de suivi des opérations qui allie souplesse et rigueur dans la gestion des dépenses d'infrastructures .....	32
a. La procédure d'expression des besoins, de priorisation des projets et de suivi des opérations et du service rendu est efficace.....	32
b. Le pilotage des dépenses d'infrastructure s'inscrit dans la logique de déconcentration qui a présidé à la création des bases de défense.....	34
<b>B. LA RÉPONSE AUX BESOINS D'INFRASTRUCTURES A ÉTÉ PERTURBÉE PAR LES FORTES CONTRAINTES FINANCIÈRES DES DERNIERS EXERCICES BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>36</b>
1. Des moyens budgétaires et extra-budgétaires sous forte contrainte .....	36
a. Le produit des cessions immobilières censé abonder les crédits consacrés aux infrastructures nouvelles a été réalisé à un niveau très inférieur aux prévisions....	36
b. Les dotations budgétaires initiales, déjà contraintes, ont fait l'objet de gels et de reports importants .....	38
2. Une concentration des financements sur les programmes prioritaires, notamment les infrastructures nécessaires à l'accueil des nouveaux matériels, au détriment des autres infrastructures.....	41
a. Les programmes d'infrastructures opérationnels, notamment ceux nécessaires à l'accueil des nouveaux équipements, ont été privilégiés .....	42
b. Les programmes d'infrastructures non-opérationnelles, y compris celles concernant l'amélioration des conditions de vie, ont dû faire l'objet d'ajustements.....	44
<b>II. LA PÉRIODE 2014-2019 SERA MARQUÉE PAR DES BESOINS D'INFRASTRUCTURES CROISSANTS ET DES MOYENS RÉDUITS, RENDANT NÉCESSAIRE LA POURSUITE DES EFFORTS ACTUELS D'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE .....</b>	<b>47</b>
<b>A. LES BESOINS D'INFRASTRUCTURES IRONT CROISSANT DANS LES PROCHAINES ANNÉES .....</b>	<b>47</b>
1. Des besoins croissants pour l'accueil des nouveaux équipements des forces et pour l'amélioration de la condition des personnels.....	47
a. L'effort de modernisation de l'équipement des forces entraîne des dépenses d'infrastructures sur lesquelles il n'est pas souhaitable de « rogner ».....	47
b. Le niveau des dépenses d'infrastructures relatives à la condition de vie des personnels a atteint un point bas, en deçà duquel il ne serait pas raisonnable de les réduire .....	52

2. Des besoins croissants pour l'accompagnement des restructurations.....	52
a. Les transferts et les réductions de capacités sans fermeture d'implantations ont un coût en dépenses d'infrastructures.....	52
b. Même les suppressions pures et simples d'implantations entraînent des dépenses d'infrastructure .....	53
<b>B. DANS UN CONTEXTE DIFFICILE, LES EFFORTS D'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS, Y COMPRIS PAR DES APPROCHES INNOVANTES.....</b>	<b>54</b>
1. Si 2014 marque une relance des dépenses d'infrastructures, celles-ci resteront contraintes sur la durée de la programmation .....	54
a. L'exercice 2014 est marqué par une sensible progression des crédits d'infrastructure .....	54
b. Les dépenses devraient toutefois rester sous contrainte sur la durée de la programmation militaire 2014-2019.....	55
2. En plus de poursuivre les efforts de rationalisation menés depuis plusieurs années, le ministère devra mettre en œuvre des solutions innovantes pour rendre la dépense plus efficace .....	55
a. Poursuivre les efforts de rationalisation et d'optimisation entrepris depuis 2009...	55
b. Développer des solutions innovantes pour répondre aux besoins .....	56
<b>EXAMEN DES CRÉDITS .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis .....</b>	<b>63</b>



## INTRODUCTION

Concernant les crédits consacrés au soutien et à la logistique interarmées, le budget 2014 – première année de la nouvelle programmation militaire – s’inscrit globalement dans la continuité de celui de 2013 – dernier exercice de la précédente programmation –, lequel avait lui-même été présenté comme un budget de transition. Aussi, d’une loi de programmation militaire à l’autre, les grands équilibres restent-ils les mêmes, et les contraintes importantes qui pèsent sur le financement des soutiens ne s’allègent pas.

Comme le ministre de la Défense l’a réaffirmé devant la commission lors de l’examen de ces crédits, ce sont des « gains de productivité » qui sont attendus tout au long de la période de programmation 2014-2019, et recherchés principalement sur l’organisation des soutiens, appelés à perdre 14 500 postes supplémentaires.

Et pourtant, les dysfonctionnements du système Louvois ont bien montré combien le pilotage de la réforme des soutiens méritait d’être opéré avec prudence – le rapporteur souligne d’ailleurs que toutes les leçons de l’échec que constitue Louvois doivent être tirées pour éviter des « Louvois *bis* » dans les nouveaux projets de restructuration des systèmes d’information du ministère de la Défense.

Comme l’an passé, le présent rapport comprend une partie d’approfondissement thématique, consacrée cette année aux dépenses d’infrastructures de la Défense. Celles-ci sont vieillissantes, et un écart se creuse entre la qualité des installations technico-opérationnelles, dont le maintien à niveau est resté prioritaire, et celle des infrastructures de vie et de travail, parfois très dégradées. La gouvernance des infrastructures de la Défense a fait l’objet d’une réforme profonde, qui a abouti à un pilotage unanimement jugé efficace : celui-ci a permis de faire face, sans rupture dans le financement des infrastructures nécessaires au maintien du potentiel opérationnel de nos forces, aux fortes contraintes qui ont pesé sur les finances publiques dans les dernières années de la période de programmation qui s’achève. On peut saluer à cet égard l’effort consenti en faveur des investissements en infrastructures dans le présent projet de loi de finances pour 2014. Mais compte tenu des besoins résultant de l’arrivée de nouveaux équipements au sein de nos forces, de l’indispensable amélioration des conditions de vie de nos soldats et des restructurations à opérer pour ramener nos armées au format que leur assigne le Livre blanc, les moyens consacrés aux dépenses d’infrastructure resteront très contraints.

*Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le **23 septembre 2013**. À cette date, seules 12 réponses étaient parvenues, soit un taux de **25 %**.*

*Au **10 octobre 2013**, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, 47 réponses étaient parvenues, soit un **taux de 98 %**.*

## **PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

Les fonctions de logistique et de soutien interarmées portent un double objectif fixé par les orientations du Livre blanc et le projet de loi de programmation militaire pour 2014-2019. Elles doivent assurer tout d'abord le maintien de l'autonomie stratégique de la France, de sa capacité d'entrée en premier et de commander des opérations en coalition. Dans un second temps, elles doivent assurer la réalisation d'un nouveau modèle d'armée à travers la rationalisation des effectifs et la recherche de gains d'efficience dans toutes les structures des forces armées.

Les crédits du soutien et de la logistique interarmées financent donc les capacités qui permettent à la France de mettre en œuvre l'une des armées les plus performantes du monde, mais également les politiques transversales qui visent à moderniser le ministère de la Défense. Pour concilier ces deux impératifs, il est entendu que ces crédits doivent aussi assurer aux services du soutien et de la logistique interarmées la capacité de se moderniser eux-mêmes.

Leurs budgets sont répartis sur deux programmes : le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » et le programme 178 « Préparation et emploi des forces », au sein duquel quatre actions sur sept concernent le soutien et la logistique interarmées. Le montant total de ces crédits s'élève à 9,67 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) dans le projet de loi de finances pour 2014, soit une diminution d'environ 0,3 % par rapport aux 9,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement ouvertes par la loi de finances initiale pour 2013.

Cette évolution globale cache cependant une différence entre les deux programmes : le programme 212, qui correspond à un tiers des crédits, connaît une légère augmentation (+ 3 %), tandis que les crédits concernés du programme 178 sont en recul de près de 2 %. Bien que le montant global soit presque inchangé, les crédits de la logistique et du soutien interarmées, une fois répartis, connaissent des évolutions très différentes.



## **I. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE »**

Le programme 212 « Soutien de la politique de la Défense », sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA), assure le soutien des diverses composantes de la Défense afin de leur permettre de se consacrer à leur cœur de métier. Il finance également le pilotage des politiques transversales du ministère et notamment la conduite de ses réformes.

Première annuité d'une période de programmation militaire qui sera marquée par des réformes difficiles, le budget 2014 du programme 212 est en progression de 3 % par rapport à 2013, pour un montant total de 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Le périmètre et la nomenclature du programme 212 restent inchangés par rapport à la précédente loi de finances initiale. L'évolution des crédits par action est présentée dans le tableau ci-après.

### **A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE**

En 2014, la politique immobilière du ministère de la Défense débutera la mise en œuvre des ambitions du projet de loi de programmation militaire 2014-2019. Celle-ci doit permettre la création ou l'adaptation des infrastructures existantes pour accueillir les nouveaux équipements prévus par le projet de loi de programmation militaire (VBCI, A400M, Rafale, MRTT, NH 90, etc.), mais également réaliser pour le ministère les prévisions de ressources exceptionnelles qui proviennent des cessions immobilières, notamment en région parisienne. La programmation budgétaire des crédits comprend en effet des ressources issues des cessions immobilières à hauteur de 206 millions d'euros.

Si l'action 4 « Politique immobilière » du programme 212 finance la majeure partie de la politique immobilière du ministère de la Défense, celle-ci s'appuie aussi sur les crédits des programmes 723 « Contribution aux dépenses immobilières » et 309 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Le budget pour 2014 de l'action 4 « Politique immobilière » s'élève à 1,82 milliard d'euros en autorisations d'engagements (titre 2 compris), marquant une quasi-stabilisation (+ 0,3 %) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013.

La réorganisation territoriale du service d'infrastructure de la Défense achevée, celui-ci poursuit le renforcement de ses compétences. Ceci se traduit par un accroissement du nombre des ingénieurs militaires de l'infrastructure : le budget de l'action 4 bénéficie en conséquence d'un transfert de 0,13 million d'euros en provenance du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Dans le cadre des mesures d'économies générales décidées sur le soutien commun, l'action 4 contribue à hauteur d'un million d'euros. Cet effort est principalement réparti sur les dépenses de communication, de documentation et de

relations publiques (pour 0,42 million d'euros), de déplacement des personnels (pour 0,41 million d'euros) et de frais de mutation (pour 0,07 million d'euros).

La politique immobilière du ministère de la Défense pilote également l'adaptation du logement familial aux restructurations des effectifs militaires et à leur réorganisation géographique. Depuis 2009, plus de 1 500 logements ont été réservés dans les zones de densification des emprises, et un millier devrait l'être encore d'ici 2016. En contrepartie, les conventions de près de 2 500 logements auront été résiliées d'ici 2016 dans les zones quittées par le ministère. En outre, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit huit millions d'euros d'autorisations d'engagements pour la réalisation de logements familiaux.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros courants)

Actions		Autorisations d'engagements*			Crédits de paiements*		
		LFI 2013	PLF 2014	Évolution en %	LFI 2013	PLF 2014	Évolution en %
04	Politique immobilière	1 817,87	1 824,12	0,3 %	1 156,76	1 261,80	8 %
05	Système d'information, d'administration et de gestion	118,26	132,31	11 %	106,23	123,19	14 %
06	Politiques des ressources humaines	496,22	525,93	6 %	496,10	522,33	5 %
08	Politique culturelle et éducative	65,68	69,14	5 %	66,00	68,73	4 %
10	Restructurations	357,48	306,05	-17 %	331,00	334,08	1 %
11	Pilotage, soutien et communication	652,22	745,31	12 %	690,70	695,87	0,7 %
<b>Total</b>		<b>3 507,73</b>	<b>3 602,86</b>	<b>3 %</b>	<b>2 846,80</b>	<b>3 006,00</b>	<b>5 %</b>
<i>dont personnel (titre 2 y/c CAS Pensions)</i>		1 216,85	1 210,07	-0,6 %	1 216,85	1 210,07	-0,6 %
<i>dont fonctionnement (titre 3)</i>		811,14	906,72	11%	840,71	846,35	0,7%
<i>dont investissements (titre 5)</i>		1 411,31	1 431,63	1 %	752,14	901,12	17 %
<i>dont intervention (titre 6)</i>		63,23	47,76	- 32 %	31,91	50,77	37 %
<i>dont opérations financières (titre 7)</i>		5,20	6,68	22 %	5,20	6,68	22 %

\*Hors FDC-ADP

Source : ministère de la Défense.

Dans le cadre du regroupement des services centraux du ministère de la Défense dans un nouvel ensemble situé à Balard (Paris XV<sup>e</sup>), la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), en charge de la politique immobilière, devra préparer et accomplir la cession de cinq emprises parisiennes. La caserne Reuilly a déjà été cédée le 9 juillet 2013 à la ville de Paris pour un montant de quarante millions d'euros afin d'y réaliser des logements, dont une moitié de logements sociaux. En 2014, les cessions prévues concernent l'ensemble Bellechasse, l'Hôtel de l'Artillerie et la Pépinière. 200 000 euros de crédits ont été prévus dans l'action 4 pour financer les études historiques préalables aux cessions. Enfin, la cession de l'îlot Saint-Germain est envisagée pour 2015, cette emprise devant actuellement encore faire l'objet d'études de valorisation, prises en charge par un marché du service France Domaine.

L'Hôtel de la Marine, actuellement occupé par l'état-major de la marine, conservera le statut public que lui confèrent son caractère historique et sa situation exceptionnelle. L'immeuble restera donc la propriété de l'État. Celui-ci projette une seconde vie pour l'édifice, sous l'égide des ministères de la Culture et de l'établissement public du Grand Louvre, en tant que « Galerie du Trésor Français ». Bien que cette option soit toujours en discussion, le ministère de la Défense devra libérer le bâtiment en 2015, dès lors que l'état-major de la marine sera installé dans la parcelle Ouest de l'ensemble situé à Balard.

Le projet immobilier de regroupement des services centraux à Balard fait l'objet d'un partenariat public privé (PPP) avec le consortium Opale Défense conduit par Bouygues Construction depuis le 30 mai 2011. Initialement prévue en septembre 2014, l'installation du ministère de la Défense commencera au moment de la livraison de l'essentiel des bâtiments, en février 2015. Les perturbations du calendrier initial sont dues à des travaux complémentaires de dépollution des sols, mais également à la découverte fortuite d'amiante et des fondations d'anciennes fortifications.

La durée du contrat du partenariat est fixée à 30 ans, dont 27 années d'exploitation à partir de 2015. Le ministère de la Défense versera dès lors une redevance annuelle moyenne de 130 millions d'euros hors taxes, soit 3,5 milliards d'euros hors taxes sur la période. Pour 2014, l'action 4 finance des opérations d'infrastructures connexes du partenariat public privé (désamiantage et dépollution, indemnisation des candidats malheureux, prestations d'ingénierie...), qui bénéficient d'un montant de 4,6 millions d'euros en autorisations d'engagements.

## **B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION**

Les crédits de l'action 5 sont pilotés et gérés par le secrétaire général pour l'administration et concernent la réalisation et l'entretien des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG), les grands systèmes

d'information logistique (SIL) indispensables aux missions de la plupart des organismes du ministère et leur maintien en condition opérationnelle (MCO).

Dans le cadre de difficiles restructurations d'effectifs, le ministère de la Défense a fait le choix de poursuivre un ambitieux programme de modernisation de ses outils de gestion et de pilotage de l'administration. En augmentation de près de 11 %, les crédits de l'action 5 « Système d'information, d'administration et de gestion » s'élèvent ainsi à 132 millions d'euros en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2014.

L'effort de modernisation portera sur les systèmes de gestion des ressources humaines, notamment à travers le déploiement du module de gestion administrative de la paie, intégré au système de gestion du personnel civil (ALLIANCE), sur les derniers centres ministériels de gestion non équipés. L'achèvement de la conception et le début de réalisation de la version n° 1 du système SOURCE (système d'information de gestion des ressources humaines ministériel unique) et la fiabilisation de la chaîne solde des militaires font également partie des priorités du ministère.

### **C. LES POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES**

Les orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 imposent la conduite d'actions particulièrement délicates dans le domaine de la gestion des ressources humaines. En effet, le modèle d'armée proposé appelle à une diminution supplémentaire de 23 500 postes sur la période 2014-2019, en sus des 10 175 suppressions restantes de la précédente programmation. Compte tenu de l'importance de la réussite de ces objectifs pour l'équilibre de la programmation budgétaire, et compte tenu du devoir de solidarité de la Nation envers celles et ceux qui s'engagent au service de la défense de leur pays, le ministère doit mettre en œuvre une politique attentive, proche du personnel, permettant de concilier ces deux impératifs.

Ainsi, l'année 2014, première annuité de la période de programmation militaire 2014-2019, doit porter les exigences de cette politique. Le montant consacré au titre de l'action 6 est en hausse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, soit 525,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Dans la perspective de départs importants, le projet de loi de finances pour 2014 consent un effort particulier pour le volet « reconversion ». Les crédits de la sous-action n° 03 « reconversion » augmentent de 13,16 millions d'euros en autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 et s'élèvent à un total de 32,99 millions d'euros. Cette évolution s'explique par l'abondement du financement consacré aux stages de formation professionnelle et par le transfert de crédits de formation professionnelle en provenance de la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour assurer au ministère de la Défense un pilotage direct du marché de formation professionnelle au profit des militaires contractuels en reconversion.

En hausse de 14 millions d'euros, les crédits de l'action sociale du ministère atteignent 91 millions d'euros en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2014. Cette action sociale s'adresse aux personnels en activité, à leurs conjoints et enfants, ainsi qu'aux retraités, aux veuves et aux orphelins, soit plus de deux millions de ressortissants. Dans un contexte de nouvelle réforme, le ministère de la Défense renforce ses actions de prévention, notamment en matière de risques psycho-sociaux, de problématiques de parentalité, de conjugalité ou de gestion du budget (prévention du surendettement) en développant le recours à des conseillers en économie sociale et familiale. Témoin de l'intérêt accordé par le ministère à la conduite de son action sociale, le budget de l'institut de gestion sociale des armées (IGeSA) atteint 53,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit plus de 11,8 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

#### **D. POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE**

Les crédits de la politique culturelle et éducative, regroupés au sein de l'action 08 « Politique culturelle et éducative » du programme 212, s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2014 à 69,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente.

L'année 2014 sera marquée par deux saisons mémorielles exceptionnelles : la célébration du 70<sup>e</sup> anniversaire de la Libération du territoire national et la victoire contre le nazisme, et l'ouverture du cycle commémoratif du centenaire de la Première Guerre mondiale. Une partie des ressources budgétaires de l'action 08 « Politique culturelle et éducative » seront donc naturellement employées au financement des manifestations organisées dans le cadre de ces commémorations.

Au printemps 2014, en coproduction avec la Bibliothèque nationale de France (BnF), se déroulera dans la grande galerie du site François Mitterrand l'exposition d'inauguration de la commémoration du Centenaire : « *Été 1914. Les derniers jours de l'ancien monde* ». Les trois musées du ministère de la Défense (musée de l'Armée, musée national de la Marine, musée de l'Air et de l'Espace), qui recevront des subventions de fonctionnement et d'investissement pour un montant total de 25,1 millions d'euros, organiseront des expositions consacrées à la Grande Guerre. Par ailleurs, les travaux de remise aux normes d'espaces et de réhabilitation des musées des ports au musée national de la marine (MNM) seront poursuivis pour garantir en 2014 une accessibilité conforme aux personnes handicapées.

Le service historique de la Défense devra renouveler en 2014 ses marchés pluriannuels de sauvegarde de ses collections (microfilmage, numérisation des photos aériennes et restauration de documents reliés). Le service bénéficiera donc de 0,82 million d'euros supplémentaires sous forme d'autorisations d'engagements pour mener à bien cette tâche. L'année 2014 devrait également voir s'engager une politique de conservation des fonds par le biais d'actions

préventives (opérations de nettoyage environnemental, acquisition de boîtes de conservation, de matériel de mesure de l'humidité et de la température, etc.) et curatives (traitement sanitaire des fonds par la désinfection de documents contaminés par des moisissures).

## **E. RESTRUCTURATIONS**

La réorganisation territoriale du ministère de la Défense, lancée en 2009, repose sur les principes de mutualisation des fonctions de soutien et de densification des emprises. Cette réforme s'est traduite par une rénovation profonde de la carte des implantations militaires à travers le déploiement effectif des bases de défense au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle s'est également accompagnée d'une fermeture de 82 unités sur la période 2009-2015.

Les crédits de l'action 10 « Restructurations » financent la mise en œuvre de ces opérations ainsi que leur accompagnement social et économique. Leur montant s'élèvera en 2014 à 306 millions d'euros d'autorisations d'engagement, contre 357 millions euros d'autorisations d'engagement en loi de finances initiale pour 2013. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette évolution à la baisse.

Tout d'abord, les crédits relatifs à l'accompagnement économique des restructurations, qui forment les subventions du fonds pour les restructurations de la défense (FRED), sont en recul : 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2014 contre 60,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement en loi de finances initiale pour 2013. Cette diminution s'explique par la fin de la période 2009-2015 des signatures des contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD) et des plans locaux de redynamisation (PLR). Au 1<sup>er</sup> octobre 2013, 51 contrats sur les 58 prévus par la programmation étaient signés.

Les crédits relatifs aux restructurations des infrastructures de défense sont également en baisse : le total des autorisations d'engagements ouvertes en loi de finances initiale pour 2013 était de 202 millions d'euros et s'élève dans le projet de loi de finances pour 2014 à 185 millions d'euros. En outre, conformément aux orientations du Gouvernement, l'action 10 « Restructuration » contribue aux mesures d'économies sur les crédits de fonctionnement.

Enfin, les crédits d'action sociale, de formation et de reconversion au titre des restructurations évoluent légèrement à la baisse, à 3,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement. La diminution du nombre de bénéficiaires du dispositif d'accompagnement à la reconversion entraîne une diminution d'un million d'euros de la dotation de cette opération. Cependant, le financement de l'accompagnement social fait l'objet d'une hausse de 0,6 million d'euros à la suite de l'élargissement de conditions d'octroi de l'indemnité de départ volontaire, lesquelles sont élargies pour permettre d'en faire bénéficier les personnes sans que leur poste doive être supprimé.

## **F. PILOTAGE, SOUTIEN ET COMMUNICATION**

Les crédits de l'action 11, « Pilotage, soutien et communication », s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2014 à 745 millions d'euros en autorisations d'engagement, en progression de 12 %. Cette action, au périmètre très large, comprend entre autres le soutien des cabinets et organismes rattachés, la rémunération, les charges sociales et le fonctionnement de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN), gendarmerie spécialisée chargée de la mission de contrôle gouvernemental de l'arme nucléaire. Les crédits sont consacrés à hauteur de 715 millions d'euros aux dépenses de personnel et de fonctionnement.

Au titre de l'année 2014, les principaux projets de communication s'articuleront autour de la réforme du ministère, du rôle clé de la Défense pour la cohésion nationale – notamment à l'occasion des cérémonies commémoratives des 70 ans de la Libération et du centenaire de la Première Guerre mondiale – du renouvellement du site Internet de la Défense, du soutien aux exportations aux salons internationaux Eurosatory 2014 et Euronaval 2014 et de la rationalisation de la politique d'édition des revues institutionnelles de la Défense.

Certaines mesures afférentes à l'action comprennent aussi pour 2014 des transferts entrants pour un montant de 0,28 million d'euros au titre de la création de l'École des métiers de l'image (EMI), ainsi que le règlement des arriérés en contrepartie des sommes versées par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) aux personnels de la Défense en réparation des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux subis au titre de l'amiante dans l'exercice de leurs missions.

## **II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES**

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » comprend sept actions, dont quatre sont destinées au soutien et à la logistique interarmées :

- l'action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations » ;
- l'action 05 « Logistique et soutien interarmées » ;
- l'action 06 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » ;
- l'action 07 « Surcoûts liés aux opérations intérieures ».

Le périmètre et la nomenclature de ces actions étant identiques à ceux utilisés par la loi de finances initiale pour 2013, il est permis d'observer que l'évolution générale de leurs crédits est à la baisse (- 2 %). Dans le projet de loi de finances pour 2014, ces derniers représentent 6,07 milliards d'euros en autorisations d'engagements et de 5,89 milliards d'euros en crédits de paiements (hors fonds de concours et attribution de produits). L'évolution des crédits par action et par sous-action est présentée dans le tableau ci-après.

### **A. LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS**

Les crédits attribués à la planification des moyens et la conduite des opérations sont regroupés dans l'action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations ». Le Livre blanc a consacré la nécessité pour la France d'assurer sa capacité à entrer en premier, mais également sa capacité d'entraînement et de commandement au sein d'une coalition internationale. De plus, la France participe aux structures de commandement européennes et à celles relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord.

Dans cette optique, la France doit non seulement entretenir ses structures permanentes de commandement interarmées, mais également maintenir ses contributions internationales. Elle continuera en conséquence de mettre à disposition de l'Union européenne un poste de commandement multinational stratégique au Mont Valérien et de participer aux commandements conjoints des capacités de réaction rapide de l'OTAN et de celle de l'Union européenne.

L'action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations » bénéficie ainsi dans le projet de loi de finances pour 2014 de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement, la baisse des crédits de 57 millions s'expliquant pour moitié par une réduction des dépenses de personnel.

Les crédits de la sous-action 01-10 « Emploi des forces » financent l'entretien de la structure de commandement interarmées de la France et ses contributions aux organismes de commandement alliés. Le montant de la sous-action est fixé dans le projet de loi de finances pour 2014 à 722 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont près de vingt millions à l'état-major des armées et quelques autres structures de commandement. 60 millions d'euros sont consacrés au fonctionnement de l'OTAN et 88,13 millions à ses investissements. Les surcoûts de la réintégration de l'OTAN et de la montée en puissance de la France au sein du dispositif sont estimés, hors budgets opérationnels, à 60 millions d'euros.

Le Livre blanc de 2013 fait de la grande fonction stratégique « Anticipation » une priorité, malgré un contexte budgétaire contraint. Les dépenses de renseignement d'intérêt militaire (sous-action 01-11) sont en hausse (+ 3,8 %) à 167,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'année 2014 verra la consolidation des réformes entreprises précédemment par la Direction du renseignement militaire (rationalisation de son organisation interne, mutualisation progressive de ses détachements avancés de transmissions avec la Direction générale de la sécurité extérieure) ainsi que l'acquisition de matériels opérationnels.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES »  
CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES**

*(en millions d'euros courants)*

Actions	Autorisations d'engagements*			Crédits de paiements*		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution en %	LFI 2013	PLF 2014	Évolution en %
01 - Planification des moyens et conduite des opérations	1 612,46	1 555,16	- 3,7 %	1 605,31	1 580,38	-1,6 %
<i>sous-action 01-10 - Emploi des forces</i>	754,48	722,20	-4,5 %	752,09	720,62	-4,4 %
<i>sous-action 01-11 - Renseignement d'intérêt militaire</i>	161,42	167,81	3,8 %	161,42	167,34	3,5 %
<i>sous-action 01-14 - Systèmes d'informations et de communication</i>	696,55	665,14	-4,7 %	691,79	692,41	0,1 %
05 - Logistique et soutien interarmées	3 942,35	4 059,01	2,9 %	3 862,95	3 853,83	- 0,2 %
<i>sous-action 05-80 - Fonction santé</i>	1 027,59	1 032,61	0,5 %	930,59	934,71	0,4 %
<i>sous-action 05-81 - Fonction pétrolière</i>	154,79	158,03	2,1 %	154,79	157,73	1,9 %
<i>sous-action 05-82 - Soutien des forces par les bases de défense</i>	2 185,92	2 356,20	7,2 %	2 199,92	2 245,21	2,0 %
<i>sous-action 05-83 - Soutiens complémentaires</i>	158,12	142,27	-11,1 %	161,72	146,47	-10,4 %
<i>sous-action 05-84 - Service interarmées des munitions</i>	100,45	90,29	-11,3 %	100,45	90,24	-11,3 %
<i>sous-action 05-85 - Service du commissariat aux armées</i>	315,46	279,59	-12,8 %	315,46	279,45	-12,9 %
Action 6 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	630,00	450,00	-40,0 %	630,00	450,00	-40,0 %
Action 7 - Surcoûts liés aux opérations intérieures	11,00	11,00	0,0 %	11,00	11,00	0,0 %
<b>Total</b>	<b>6 195,81</b>	<b>6 075,17</b>	<b>-2,0 %</b>	<b>6 109,26</b>	<b>5 895,21</b>	<b>- 3,6 %</b>

\*Hors FDC-ADP

Source : ministère de la Défense.

La sous-action 01-14 « Systèmes d'informations et de communication » comprend les crédits de fonctionnement (hors celui assuré par les bases de défense) et d'investissement de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) en métropole, outre-mer et à l'étranger, ainsi que des organismes qui lui sont rattachés organiquement. En diminution, ces crédits s'établissent à 665 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont près de 100 millions d'euros de crédits d'investissement.

La mission de la DIRISI est à présent de se concentrer sur sa mission consistant à garantir la disponibilité du matériel des entités du ministère de la Défense, les crédits liés à l'administration générale et au soutien commun (AGSC) ayant été versés aux bases de défense. Cependant, le niveau de déflation des effectifs de la DIRISI reste un enjeu pour la direction qui doit assumer simultanément la réforme du ministère, sa propre transformation, les grands chantiers comme Balard et assurer sa mission de continuité des services indispensables aux missions opérationnelles.

## **B. LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES**

L'action 05 « Logistique et soutien interarmées » regroupe les crédits du service de santé des armées (SSA), du service interarmées des munitions, du service des essences des armées (SEA), du soutien des forces par les bases de défense et du service du commissariat aux armées (SCA). Ces services ont pour finalité d'assurer le soutien opérationnel des armées.

Les crédits de l'action 05 « Logistique et soutien interarmées » sont ventilés en plusieurs sous-actions. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit un total de 4,06 milliards d'euros en autorisations d'engagement pour cette fonction, correspondant à une revalorisation de 2,9 % par rapport à l'année précédente.

### **Le service de santé des armées accélère sa mutation**

Établis par l'édit du 17 janvier 1708 et unifiés au sein d'une direction centrale des services de santé (SSA) en 1962, les services de santé militaires ont une longue histoire d'adaptation aux évolutions de la société et de ses forces militaires. Aujourd'hui, le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale reconnaît au SSA un rôle essentiel dans la stratégie nationale : clairement identifié comme acteur déterminant de l'engagement opérationnel des forces, le service participe également à la gestion des crises pouvant affecter la nation.

Pour réaliser sa mission, le SSA s'appuie sur cinq grandes composantes indissociables. Premièrement, la médecine des forces, qui s'articule autour de 55 centres médicaux des armées intégrés aux bases de défense. Deuxièmement, la médecine hospitalière, qui comprend neuf hôpitaux d'instruction des armées (HIA), chargée d'hospitaliser les blessés et de fournir des spécialistes entraînés et disponibles pour la projection. Troisièmement, la formation, qui assure les besoins de recrutement du service.

Quatrièmement, la recherche biomédicale de défense, qui confère au SSA son rôle d'agent principal de protection des populations en cas de risque nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC). Cinquièmement, le ravitaillement sanitaire, qui s'appuie notamment sur la pharmacie centrale des armées.

Dans le cadre de la recrudescence des risques auxquels sont exposées les forces en opérations extérieures, et dans un contexte marqué par d'importantes réformes intervenues dans le secteur hospitalier, la Cour des Comptes a mené en 2009 un contrôle sur l'ensemble des composantes du SSA. Le résultat de ces travaux a été présenté dans un rapport thématique publié en 2010, qui a suscité un vif débat dans les rangs du service. Dénonçant un « déficit d'exploitation », le rapport critiquait sévèrement la gestion des effectifs du personnel, les faiblesses capacitaires de la médecine opérationnelle et des HIA, mais aussi la sous-activité notable dans ces deux secteurs.

Dès lors, le service de santé des armées s'est confronté à une double obligation : le renforcement de son cœur de métier – la médecine d'opération – et le rapprochement de la gestion des HIA des ensembles hospitaliers civils. Cette double contrainte a poussé le SSA à mettre en place en 2011 un programme d'action visant à insuffler une plus grande efficacité dans son organisation, à travers la réduction du déficit des HIA et la rationalisation de l'organisation du service en faveur d'une médecine opérationnelle plus efficace.

Bien que de sérieux gains d'efficacité aient été obtenus depuis 2011, l'année 2014 devrait marquer l'ouverture d'une phase de transition avec la mise en œuvre d'un nouveau projet de service finalisé à l'automne 2013. Ce nouveau projet reposera sur deux principes majeurs : la concentration et l'ouverture. Le principe d'ouverture a pour objectif d'améliorer le dialogue avec les acteurs de la santé publique ainsi que de la sécurité nationale et vise notamment à insérer davantage le SSA dans l'offre de soins des territoires de santé. Le principe de concentration a pour objectif de recentrer le SSA sur sa mission de soutien santé opérationnel des forces et de densifier ses moyens autour des activités opérationnelles.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une dotation à hauteur de 1,03 milliard d'euros, en faible hausse (+ 0,5 %), pour un effectif total de 16 528 équivalents temps plein (ETP), dont 11 244 militaires et 5 284 civils. Les efforts d'investissement sur les équipements hospitaliers, dont la vétusté avait été dénoncée par le rapport de la Cour des Comptes, sont poursuivis en 2014 pour plus de 46,1 millions d'euros.

Le service des essences des armées (SEA) et ses organismes ont pour but opérationnel de pourvoir aux besoins pétroliers des forces armées en tous lieux et en toutes circonstances. Leurs crédits sont regroupés au sein de la sous-action 05-81 « Fonction pétrolière », qui est abondée dans le projet de loi de finances pour 2014 à hauteur de 158 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'année 2014 marquera la fin d'un projet de restructuration du SEA au titre de la précédente LPM, qui a conduit à la réduction d'un tiers de son parc d'infrastructures. En outre, le SEA poursuivra la mise à niveau des matériels pétroliers nécessaires aux livraisons de produits (acquisition de réservoirs souples et cuvettes de rétention de 25 à 300 m<sup>3</sup>) et à l'exploitation des capacités de stockage de campagne requises dans les divers scénarii d'intervention du nouveau contrat opérationnel (réalisation de camions citernes tactiques dits « camions de l'avant » ou « CaRaPACES »). Enfin, dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM), le service mettra en œuvre les mesures de rationalisation et de restructuration, notamment à travers la réalisation de l'ambitieux objectif de déflation de ses effectifs d'officiers en gestion à hauteur de 4,4 %.

La sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense » regroupe les crédits mutualisés d'administration générale et de soutien commun (AGSC) nécessaires au soutien de l'ensemble des unités « embasées » dans le périmètre géographique des bases de défense (BdD). Cette fonction de soutien commun, non spécifique et quotidien est assurée par le groupement de soutien des bases de défense (GSBdD), organisme interarmées de plus de 26 000 effectifs.

Décidée en 2008, la mise en place des bases de défense (aujourd'hui au nombre de 61, dont 51 en métropole) a permis de considérables gains d'effectifs. Cette nouvelle architecture du soutien des armées a en effet réalisé près de 20 % de l'objectif de réductions des effectifs arrêté dans la précédente loi de programmation militaire. Alors que les orientations de la prochaine loi de programmation militaire imposent une réduction supplémentaire des personnels de la chaîne de soutien à l'horizon 2018, la stratégie adoptée portera à présent sur la simplification de l'organisation interarmées des soutiens à travers la réorganisation du soutien apporté par les GSBdD ainsi que de leur gouvernance.

Dans cette optique, l'année 2014 sera marquée par la mise en place d'un comité ministériel des soutiens, la suppression en organisation des états-majors de soutien de défense (EMSD) avec l'intégration de certaines de leurs fonctions au sein des états-majors de zone de défense (EMZD), une professionnalisation accrue de la chaîne d'AGSC et une optimisation globale par métier avec le contrôle de « bout en bout » de tous les services de soutien commun par spécialité.

Les crédits de la sous-action 05-82 « soutien des forces par les bases de défense » évoluent à la hausse pour 2014, à hauteur de 2,35 milliards d'euros en autorisations d'engagement contre 2,18 milliards d'euros l'année précédente. Ce montant, composé pour plus de moitié de dépenses de personnel (1,52 milliard dans le projet de loi de finances pour 2014 et 1,49 milliard d'euros dans la loi de finances initiale pour 2013), comprend toutefois une croissance des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui s'élèvent respectivement à 817 millions d'euros et 13 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette augmentation des moyens financiers alloués à l'action 05-82 couvre, d'une part, une extension du périmètre des charges relevant du fonctionnement courant, à partir de transferts de ressources en provenance des autres armées et, d'autre part, la notification en 2014 de marchés forfaitaires pluriannuels pour le gaz (77 millions d'euros) et l'électricité (41 millions d'euros) durant la période 2015-2017 <sup>(1)</sup>.

La sous-action 05-83 « Soutiens complémentaires » regroupe l'ensemble des unités et activités interarmées concourant au soutien des forces en métropole et outre-mer, essentiellement dans le domaine de la logistique interarmées. Elle finance diverses opérations, allant de la compensation SNCF pour l'ensemble du programme 178 aux opérations de codification OTAN des matériels militaires, en passant par le financement du partenariat public privé relatif aux travaux de réhabilitation et d'exploitation du centre national des sports de la défense (CNSD)

---

(1) En application de la loi de nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite loi NOME) de décembre 2010, qui prévoit la disparition des tarifs réglementés au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

ou des marchés subséquents d'externalisation de la poste interarmées au profit des bases de défense à l'étranger. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit pour la sous-action 05-83 un total de 142 millions d'euros d'autorisations d'engagement (- 11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013). La principale mesure de l'année à venir est la troisième annuité d'exécution du contrat de partenariat de l'État relatif au CNSD.

Après vingt-sept mois d'existence et un périmètre budgétaire stabilisé seulement en 2013, le SIMu (Service interarmées des munitions) voit sa dotation au sein de la sous-action 05-84 « Service interarmées des munitions » diminuer de 11 % pour descendre à 90 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Cette baisse masque cependant une évolution plus nuancée : si les dépenses de personnels passent de 93 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013 à 80 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014, les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent respectivement de 2,7 millions d'euros et de 0,25 million d'euros en autorisations d'engagement. Cette hausse de l'enveloppe s'explique essentiellement par le transfert de 3,6 millions d'euros provenant des trois armées pour le démantèlement des munitions.

Si l'opération Serval a montré la pertinence du choix d'un service interarmées, le SIMu devra proposer en 2014 un modèle de service en accord avec le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019. Les efforts du SIMu porteront également sur la consolidation et le déploiement du système d'information logistique unique (SIL) et la mise en œuvre d'une démarche qualité avec la tentative d'obtention de la certification ISO 9001 pour le service.

Le Service du commissariat des armées (SCA) a poursuivi sa transformation en 2013 tout en consolidant ses nouvelles expertises. Le SCA, qui devait passer de 2012 à 2014 de 93 à 34 établissements et conduire une rationalisation correspondant à une déflation de 40 % de ses effectifs, sera au rendez-vous de ses objectifs. Son effectif global est de 4 597 personnes dont 1 528 militaires et 3 069 civils.

La dotation de la sous-action 05-85 « Service du commissariat des armées » doit poursuivre la séquence de réalisations d'économies tout en permettant au SCA de remplir les principales mesures de l'année à venir. Celles-ci touchent à l'entrée en service et la montée en puissance de l'école du commissariat des armées, la mise en œuvre de la régie rationalisée optimisée (RRO) sur les segments « habillement et soutien de l'homme » et la prise en charge des frais de changement de résidence et de l'habillement commun des commissaires des armées suite au transfert de ressources réalisés par leurs anciennes armées d'appartenance. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit en conséquence un budget en baisse de 12 % à 279 millions d'euros en autorisations d'engagement. Il convient de noter que cette diminution correspond essentiellement à la baisse des dépenses de personnels, les dépenses de fonctionnement progressant de quatre millions d'euros et les dépenses d'investissements passant de huit à sept millions d'euros en autorisations d'engagement.

### **C. SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Les crédits de l'action 06 sont destinés à financer les dépenses supplémentaires liées aux opérations extérieures, qui correspondent à des surcoûts de fonctionnement. Ces derniers représentent la différence entre les coûts de fonctionnement des unités déployées en opération extérieure et les économies réalisées en métropole du fait de l'absence de ces unités.

Après une baisse quasi continue sur la période 2008-2012, les effectifs des forces françaises en OPEX ont progressé de 7 770 personnes à 9 749 de 2012 à 2013. En 2014, l'action « Surcoûts liés aux opérations extérieures » devra financer l'achèvement du retrait de notre dispositif en Afghanistan et suivre l'adaptation des forces françaises engagées au Mali depuis janvier 2013.

Les crédits de l'action 06 forment en conséquence un total de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2014. À titre de comparaison, le surcoût lié aux OPEX a été évalué à 873 millions d'euros pour 2012 et à 1,25 milliard d'euros pour 2013, la différence entre la dotation en loi de finances initiale de l'action 06 et le surcoût réalisé étant financée par un mécanisme interministériel.

Il convient de rappeler que depuis 2010, le surcoût des OPEX est en partie externalisé : l'accord-cadre du 21 décembre 2010 confie à l'économat des armées 13 fonctions du soutien logistique pour externalisation en opérations extérieures. La part de cette externalisation dans le surcoût des OPEX connaît une progression constante depuis sa création et s'élevait à 24 % en 2013.

Bien que la France conserve son autonomie stratégique, une partie du transport stratégique, aérien, maritime et terrestre, est assurée par des marchés passés avec des sociétés de statut privé. Le ministère de la Défense a recours à ces vecteurs aussi bien pour le désengagement PAMIR que pour satisfaire l'urgence opérationnelle, par exemple dans le cadre de l'opération Serval. Si en 2013 le coût du recours à ces marchés est estimé à 222 millions d'euros dû (dus ?) à une forte activité, l'année 2014 devrait voir une diminution des affrètements avec la fin du désengagement d'Afghanistan et la réduction du dispositif Serval.

### **D. SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES**

Les opérations intérieures, ou « MISSINT » (mission intérieures), regroupent les engagements sur le territoire national sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées, dans le cadre des contributions militaires à l'action de l'État. Ces missions sont permanentes (opération Harpie, opération Vigipirate), récurrentes (lutte contre les feux de forêts en zone méditerranéenne) ou circonstancielles (protection de sommets internationaux). Les missions intrinsèquement liées au contrat opérationnel des armées (surveillance des frontières guyanaises par l'armée de terre) ne font pas l'objet d'un chiffrage individuel de leur surcoût.

L'action 07 « Surcoûts liés aux opérations intérieures » finance le surcoût des MISSINT, qui s'est élevé à 14,3 millions d'euros en 2012 et 15,2 millions d'euros en 2011. La dotation prévue par le projet de loi de finances pour 2014 devrait permettre de couvrir une partie de la dépense de personnel, mais n'est pas destinée à couvrir les dépenses hors titre 2, qui relèvent des actions d'armées. Son montant est identique à celui de l'année précédente, soit 11 millions d'euros en autorisations d'engagement.



## **SECONDE PARTIE : LES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE**

Le rapporteur a fait le choix de consacrer une part importante de ses travaux à la gestion des dépenses d'infrastructures, retracées principalement aux actions 4 « Politique immobilière » et 10 « restructurations » du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». Il s'agit pour lui de dresser un bilan de la récente réorganisation de la gouvernance des politiques d'infrastructure et de la gestion – parfois mouvementée – des dépenses afférentes, en vue d'en tirer des enseignements pour la prochaine période de programmation militaire, 2014-2019.

### **I. LA NOUVELLE PROCÉDURE DE CONDUITE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE A PERMIS DES GAINS D'EFFICACITÉ, MAIS LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES ONT FORTEMENT CONTRAINT LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE**

#### **A. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES DE LA DÉFENSE A RENFORCÉ ET PROFESSIONNALISÉ LE PILOTAGE DE LA FONCTION « INFRASTRUCTURE » AU SEIN DU MINISTÈRE**

Avec la création du service d'infrastructure de la Défense (SID) en 2005 et sa structuration progressive depuis lors, ainsi qu'avec la création du corps des ingénieurs militaires de l'armement en 2010, la gouvernance de la fonction « infrastructure » du ministère de la Défense a été profondément remaniée, en vue d'en rationaliser l'organisation, de professionnaliser son activité et, *in fine*, d'optimiser la gestion de la dépense. L'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur s'est accordé à juger positivement le bilan de cette nouvelle gouvernance.

##### **1. Une gestion unifiée des opérations d'infrastructure, suivant une logique de métier**

###### ***a. La création du service d'infrastructures de la Défense (SID) a permis de centraliser les compétences « métier » relatives aux opérations d'infrastructures***

Des décrets en date du 12 septembre 2005 ont créé le service d'infrastructures de la Défense (SID), rattaché au secrétariat général pour l'administration (SGA). Sa direction centrale (DCSID) est issue de la fusion des trois directions centrales des anciens services constructeurs des armées :

– la direction centrale du génie (DCG), qui était le service d'infrastructure de l'armée de terre ;

– la direction centrale de l'infrastructure de l'air (DCIA) ;

– la direction centrale des travaux immobiliers et maritimes (DCTIM) : service d'infrastructure de la marine nationale.

C'est en 2008 que l'ensemble des établissements relevant du SID, hérités des anciens services d'infrastructure propres à chaque armée, a été réorganisé en un réseau territorial unique, à compétence interarmées. La structuration du SID dans sa configuration actuelle est achevée en 2012, avec la réorganisation de sa direction centrale en un service compétent en matière de stratégie d'infrastructure – qui gère les questions de budget et ressources humaines en lien avec les états-majors – et un service compétent en matière de réalisations – c'est-à-dire de pilotage des grands programmes, des achats, de la maintenance et des questions techniques.

Le SID a pour mission d'assurer le soutien immobilier du ministère aussi bien sur le territoire sol national qu'à l'étranger. Il conduit et réalise les opérations d'infrastructure au profit des forces armées, des directions et services du ministère : il gère, rénove et entretient les bâtiments et les installations du patrimoine immobilier des armées. Il remplit ainsi les fonctions de maître d'œuvre des programmes d'infrastructures.

Pour cela, il dispose de 4 445 agents, dont 28 % de militaires, parmi lesquels une cinquantaine sont projetés en opérations extérieures (OPEX).

***b. La création d'un corps des ingénieurs militaires d'infrastructure va dans le sens de la professionnalisation et de l'interarméisation de la fonction de pilotage des projets d'infrastructures***

Avant 2010, les officiers chargés de la maîtrise d'œuvre en matière d'infrastructure au sein du ministère de la Défense relevaient de onze corps administratifs différents, dont trois principaux rattachés chacun à l'une des trois armées. Comme l'a souligné devant le rapporteur l'ingénieur général René Stéphan, directeur central du SID, la coexistence de ces huit statuts différents - avec des règles différentes en matière de formation, de déroulement de carrière et de départ à la retraite – ne contribuait pas à donner au SID une cohésion de service et une identité propre.

Le directeur central a souligné que la création en 2010 d'un corps unique des ingénieurs militaires d'infrastructure (IMI) constituait le premier cas de création d'un corps nouveau, au sein du ministère de la Défense, depuis une quarantaine d'années.

Les IMI sont chargés d'exercer des fonctions d'inspection, de contrôle, d'expertise, de coordination et de direction dans le domaine de l'infrastructure, que ce soit en métropole, outre-mer ou sur les théâtres d'OPEX. Ils réalisent ainsi tous types d'ouvrages répondant aux besoins des armées, et sont par ailleurs en charge de la gestion technique du patrimoine, de la maintenance et, depuis peu, de l'achat d'énergie (hors produits pétroliers). Ils exercent ainsi quatre types de tâches :

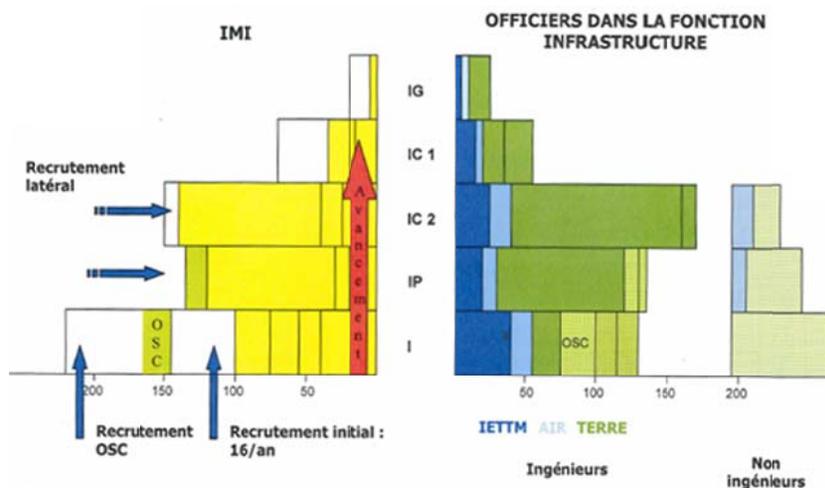
- élaborer les projets techniques des ouvrages de la Défense, bâtiment et génie civil ;
- contrôler le déroulement des opérations, des études à la livraison ;
- diriger les équipes de techniciens et de dessinateurs constitués pour chaque projet d'infrastructure ;
- commander les unités et les établissements du SID.

À terme, ce corps regroupera 500 à 600 membres, issus dans un premier temps des corps préexistants et qui seront recrutés selon trois modes :

- un concours externe ouvert pour l'essentiel aux élèves des classes préparatoires scientifiques, qui intégreront, après une année de formation militaire, l'École nationale des arts et métiers (Arts et métiers Paris Tech) ;
- un concours externe sur titre, qui concerne les candidats déjà titulaires d'un diplôme de niveau master ;
- une procédure de recrutement interne.

Il est aussi possible de devenir IMI en tant qu'officier sous contrat (OSC) depuis 2012. Le graphique ci-après présente les conditions de constitution du corps des IMI.

### CONSTITUTION INITIALE DU CORPS DES IMI



I : ingénieurs ; IP : ingénieurs principaux ; IC2 : ingénieurs en chef de 2<sup>e</sup> classe ; IC1 : ingénieurs en chef de 1<sup>ère</sup> classe ; IG : ingénieurs généraux.

Source : Service d'infrastructure de la Défense (SID).

Devant le rapporteur, le commandant interarmées des soutiens (COMIAS), le vice-amiral d'escadre Éric Chaplet, a jugé que la création du corps des IMI avait permis d'importants progrès dans le sens de la professionnalisation de la fonction infrastructure et que les armées reconnaissent aujourd'hui d'intérêt d'une gestion professionnelle unifiée de leurs infrastructures, organisée en une chaîne « métier ».

Bien que rattaché au SGA, ce corps possède un statut militaire, qui se justifie selon l'amiral Chaplet par :

– la nécessité de disposer de personnels projetables en opérations extérieures ;

– la nécessité pour les ingénieurs de bien comprendre les besoins des armées, ce qui suppose une certaine « communauté de vie » militaire ;

– la nécessité de répondre aux besoins des armées y compris pour des compétences qui n'existent pas dans le domaine civil, par exemple en matière nucléaire. À cet égard, le meilleur exemple de la spécificité des compétences recherchées est le site de l'Île-longue, qui est à la fois une zone industrielle - où sont gérés des réacteurs nucléaires - et une zone opérationnelle majeure - où sont gérés des missiles nucléaires.

## **2. Une procédure d'expression des besoins, de priorisation des projets et de suivi des opérations qui allie souplesse et rigueur dans la gestion des dépenses d'infrastructures**

Le SID a pris sa place dans une procédure rénovée de pilotage des projets d'infrastructure, qui va de l'expression des besoins au contrôle de leur satisfaction une fois les infrastructures livrées, en passant par la hiérarchisation des projets et par le suivi de leur mise en œuvre. Cette procédure semble aujourd'hui suffisamment rigoureuse pour contribuer à la tenue des limites de dépenses, et suffisamment souple pour permettre de répondre rapidement aux besoins constatés sur le terrain.

### ***a. La procédure d'expression des besoins, de priorisation des projets et de suivi des opérations et du service rendu est efficace***

La procédure applicable aux programmes d'infrastructures, que présente le schéma ci-après, peut être résumée de la façon suivante :

– le Comité exécutif du ministère (COMEX) et le Comité ministériel d'investissement (CMI) définissent les orientations stratégiques relatives à la politique immobilière du ministère ;

– sur cette base, le secrétariat général pour l'administration et l'état-major des armées précisent conjointement la stratégie immobilière du ministère et rendent les grands arbitrages sur les principaux programmes ;

– dans le même temps, la direction des affaires financières (DAF) du ministère et l'état-major des armées précisent conjointement le cadrage financier de la politique immobilière ;

– un Comité de coordination de la fonction immobilière (CCFI), qui rassemble l'ensemble des acteurs intéressés, arbitre sur les opérations proposées et élabore les directives relatives à la politique immobilière ;

– l'état-major des armées, la direction générale de l'armement et le secrétariat général pour l'administration expriment, chacun pour ce qui le concerne, leurs besoins en matière d'infrastructure. Le SID y participe également, pour ce qui concerne le maintien en condition des infrastructures ;

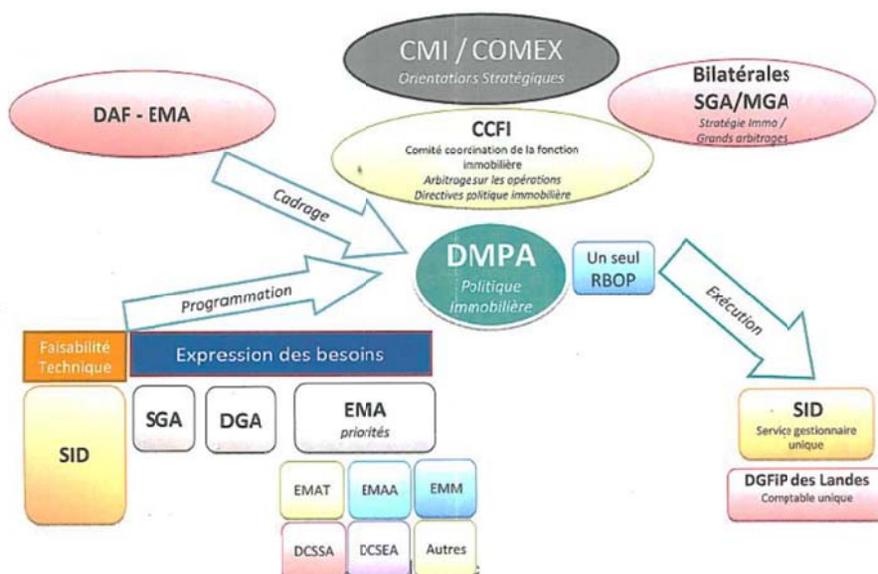
– le SID émet un avis sur la faisabilité technique de ces projets ;

– la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), responsable des budgets opérationnels de programme (BOP) relatifs à la politique immobilière du ministère, établit la programmation des opérations d'infrastructure, et tient le rôle de maître d'ouvrage dans la réalisation des projets ;

– le SID exécute les opérations d'infrastructure ainsi programmées : il détermine en lien avec les états-majors les coûts et les délais afférents à chaque programme, et prend les engagements juridiques nécessaires à la réalisation des infrastructures, que la maîtrise d'œuvre reste interne ou soit externalisée ;

– les armées, avec l'appui du SID, sont chargées de l'examen de la qualité du service rendu. À ce titre, elles participent au conseil de gestion du SID.

### LA GOUVERNANCE DES OPÉRATIONS D'INFRASTRUCTURE



Source : Service d'infrastructure de la Défense (SID).

Pour l’amiral Chaplet, cette procédure permet d’articuler efficacement le calendrier de réalisation des infrastructures nécessaires à l’accueil des armements avec les échéances de livraison de ceux-ci, et ce dans une optique de « juste suffisance » – tant en termes calendaires qu’en termes capacitaires –, gage d’une gestion optimisée des dépenses.

Il ressort des indicateurs de performance présentés par le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances que cette procédure permet une bonne maîtrise des délais et des coûts dans les grands projets d’infrastructure, comme en témoigne le tableau ci-après.

#### RESPECT DES DÉLAIS ET DES COÛTS DES GRANDS PROJETS D’INFRASTRUCTURE

	Unité	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Nombre de projets (coût initial > 2 M€)	nombre	~60	~60	~60
Proportion des projets en retard (retard > 6 mois)	%	30	30	29
Proportion des projets en dépassement de coût (> 5 %)	%	30	30	29
Dépassement de coût cumulé	M€	<15	<15	<15

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2014, indicateur 1.1.

#### ***b. Le pilotage des dépenses d’infrastructure s’inscrit dans la logique de déconcentration qui a présidé à la création des bases de défense***

L’organisation territoriale du SID est calquée sur celle des forces armées depuis la mise en place des bases de défense. Ainsi, comme le détaille l’encadré ci-dessous, le SID compte sept relais régionaux – les établissements du SID (ESID) – et une unité de soutien de l’infrastructure de la Défense (USID) au sein de chaque base de défense. De même, outre-mer et à l’étranger, le SID dispose d’un réseau de soutien auprès des forces de souveraineté et des forces de présence, constitué de huit directions d’infrastructure de la Défense (DID) et d’un détachement aux Émirats arabes unis, ainsi que de détachements auprès des forces déployées en opérations extérieures.

#### **Le réseau du SID auprès des forces**

##### **1. En métropole**

– la Direction centrale du SID (DCSID), basée à Versailles : elle élabore la politique infrastructure, définit les nouvelles orientations, gère les moyens humains et financiers, pilote la production et les commandes du service (opérations d’infrastructure, études, avis et conseils). Correspondant privilégié des états-majors et des services centraux du ministère, elle se divise en deux services, "stratégie" et "réalisations".

– le Centre d’expertise des techniques de l’infrastructure de la Défense (CETID) à Versailles : il assiste la conduite d’opérations et la maîtrise d’œuvre du SID en s’appuyant sur le réseau d’experts du service qu’il anime. Il donne des avis, fournit des études, mène des expérimentations et participe au soutien des forces sur les théâtres d’opérations extérieures.

Pôle d'experts dont le cœur de métier est centré sur l'étude des effets des armes, il remplace le Service technique des bâtiments fortifications et travaux (STBFT).

– 7 établissements du SID (ESID) : entités de production, d'expertise et de coordination. Compétents en matière d'assistance au commandement et de passation de marchés, ils conduisent les opérations d'investissement, le maintien en condition et la gestion du patrimoine immobilier en s'appuyant sur leurs pôles de maîtrise d'œuvre et de conduite d'opération mais aussi sur leurs USID.

– 54 unités de soutien de l'infrastructure de la Défense (USID), structures de proximité au sein des bases de Défense. Elles apportent aide et conseil dans la programmation des infrastructures, l'expression des besoins, la gestion du patrimoine et la maintenance immobilière. Rattachées aux ESID, elles sont placées auprès des commandants de base de Défense mais ne dépendent pas de leur autorité.

## **2. Hors métropole**

– 8 directions d'infrastructure de la Défense (DID) outre-mer et à l'étranger : elles conseillent et assistent les commandements des forces de souveraineté outre-mer et de présence à l'étranger.

– 1 détachement du SID aux Emirats Arabes Unis relevant de la DID de Djibouti.

– Au cœur des forces projetées : le SID intervient en opérations extérieures pour soutenir les forces françaises projetées à l'étranger lors de leur déploiement et de leur installation dans la durée.

Source : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr)

Ainsi, le pilotage des dépenses d'infrastructures associe les commandants de bases de défense. Le commandant de chaque USID est l'adjoint du commandant de base de défense compétent pour les infrastructures, et c'est l'USID qui assure la gestion patrimoniale des installations.

C'est également l'USID qui exprime auprès du commandant de base de défense les besoins de dépenses en matière de maintien en condition, tandis que les besoins d'adaptation capacitaire – technico-opérationnelle ou non – sont plus généralement exprimés par le commandement des forces. C'est au commandant de base de défense qu'il revient alors de prioriser les projets répondant aux besoins qui sont exprimés devant lui.

Surtout, dans un esprit de souplesse de gestion, les projets d'infrastructure portant sur un montant inférieur à 500 000 euros sont pilotés à l'échelle des bases de défense, sans faire l'objet d'un arbitrage et d'un pilotage depuis l'échelon central de la chaîne de soutien en infrastructure. L'amiral Chaplet, devant le rapporteur, a jugé positivement le principe d'une telle déconcentration des projets d'infrastructure. Le secrétaire général pour l'administration a estimé quant à lui que la création des bases de défense avait permis de mettre un frein à la tendance, observée dans le passé, à négliger les opérations de maintenance lourde au profit des opérations technico-opérationnelles d'envergure, tendance qu'il explique par la centralisation de la procédure antérieure à la création des bases de défense. Il a même considéré qu'il pourrait être utile d'aller plus loin dans la déconcentration des crédits d'infrastructure, notamment en matière de maintenance lourde.

## **B. LA RÉPONSE AUX BESOINS D'INFRASTRUCTURES A ÉTÉ PERTURBÉE PAR LES FORTES CONTRAINTES FINANCIÈRES DES DERNIERS EXERCICES BUDGÉTAIRES**

Les contraintes pesant sur les finances publiques du fait de la crise, qui ont conduit à un décrochage entre les prévisions de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et les réalisations des lois de finances successives, ont fortement pesé sur les dépenses d'infrastructure du ministère de la Défense. Dans un double souci de cohérence capacitaire et de préservation de potentiel opérationnel des forces armées, le ministère s'est adapté à cet imprévu en procédant à un recentrage des dépenses d'infrastructure sur les programmes nécessaires à l'activité opérationnelle, au détriment, *de facto*, des autres programmes.

### **1. Des moyens budgétaires et extra-budgétaires sous forte contrainte**

Le ministère de la Défense a été confronté à une double difficulté financière concernant les dépenses d'infrastructure :

– d'une part, les ressources budgétaires ont été fortement mises sous contrainte dans le cadre de l'effort général de maîtrise des finances publiques ;

– d'autre part, dans le même temps, le produit des cessions immobilières censé financer de nouvelles infrastructures s'est avéré nettement inférieur aux prévisions.

#### ***a. Le produit des cessions immobilières censé abonder les crédits consacrés aux infrastructures nouvelles a été réalisé à un niveau très inférieur aux prévisions***

La loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoyait que les recettes exceptionnelles issues des cessions immobilières financeraient une partie des dépenses d'investissement immobilier du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». De manière dérogatoire, il avait en effet été prévu que le ministère de la Défense bénéficie, jusqu'au 31 décembre 2014, d'un taux de retour de 100 % pour les cessions des biens immobiliers précédemment occupés par ses services.

Comme le montre le tableau ci-après, les prévisions de cessions 2009, 2010 et 2011 de la loi de programmation militaire 2009-2014 n'ont pas été atteintes, ce qui conduit à un décalage des encaissements jusqu'en 2015.

**ÉCARTS ENTRE LES PRÉVISIONS DE RECETTES EXCEPTIONNELLES ET LES ENCAISSEMENTS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE CESSIION IMMOBILIÈRES**

*(M€ courants)*

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2009-2014
LPM 2009-2014		972	646	309	91			2 018
LFI (PLF 2014)		972	700	158	163	200	206	2 399
Exécution	Encaissement (exécution et prévision)	286	109	117	164	77	> 300	1 053
	Consommation (exécution et prévision)	557	182	29	41	200	206	1 215

Source : ministère de la Défense.

Ainsi que l'a montré le récent rapport de nos collègues Damien Meslot et Geneviève Gosselin sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense <sup>(1)</sup>, ce décalage tient à plusieurs raisons, que présente l'encadré ci-après.

**Les raisons des retards dans l'encaissement des recettes exceptionnelles censées financer des investissements en infrastructure de la Défense entre 2009 et 2014**

*1. Des retards dans la cession des emprises parisiennes du ministère*

Le ministère avait envisagé en 2008 de céder de gré à gré l'ensemble des emprises parisiennes à un consortium. Prévu initialement pour la fin de l'année 2009 puis reporté à 2010, ce projet a finalement été abandonné, car les parties n'ont pas pu s'accorder sur la valeur de la décote à appliquer au prix initialement envisagé pour permettre au ministère de continuer à occuper le site plusieurs années après sa vente.

*2. Les conséquences des choix d'affectation de l'hôtel de la Marine*

La marine nationale n'a pas encore libéré cette emprise, mais la décision a été prise par les pouvoirs publics de ne pas la céder, et de l'affecter à un usage qui ne produira pas de bénéfice pour le ministère de la Défense.

*3. La cession d'un nombre important d'emprises à l'euro symbolique*

La moitié des emprises cessibles dans le cadre des restructurations prévues entre 2009 et 2014 est éligible au dispositif de cession à l'euro symbolique aux collectivités territoriales prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2009. Or, il est fréquent que les collectivités territoriales utilisent cette faculté, alors que les pertes de recettes afférentes ne sont pas compensées au ministère de la Défense.

*4. Le coût et la durée des opérations de revalorisation des emprises*

Le coût de remise en état de certaines emprises, notamment les frais afférents à leur dépollution ou de leur désamiantage, n'avait pas toujours été évalué correctement dès 2009. Or, dans un contexte budgétaire très contraint, l'engagement des dépenses nécessaires ne peut pas toujours être rapide, ce qui retarde d'autant plus la cession des emprises concernées.

*5. La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*

*(1) Rapport d'information n° 1353 fait par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, 11 septembre 2013.*

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi institue une procédure de cession à titre gratuit de certaines emprises immobilières appartenant à l'État au profit de collectivités territoriales qui les transformeraient en logements sociaux. Plusieurs cessions seraient ainsi suspendues, à l'image de celle de la caserne de Reuilly, à Paris. En tout état de cause la loi du 18 janvier 2013 constitue une contrainte importante, réduisant potentiellement la valeur des biens à céder.

De plus, les emprises libérées mais non encore cédées ont un coût pour le ministère : les frais de gardiennage de ces emprises atteignent près de 2,5 millions d'euros par an. En outre, les emprises désaffectées ont tendance à se dégrader, ce qui en réduit la valeur potentielle.

*Source : Rapport d'information n° 1353 fait par Mme Geneviève Gosselin-Fleury et M. Damien Meslot en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la Défense, 11 septembre 2013.*

On notera qu'il est d'ores et déjà prévu dans le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2014-2019 que les ressources budgétaires consacrées aux infrastructures soient complétées par l'intégralité du produit des cessions des immeubles devenus inutiles à la Défense, reconduisant ainsi le dispositif de « retour intégral » prévu pour la période de programmation actuelle.

***b. Les dotations budgétaires initiales, déjà contraintes, ont fait l'objet de gels et de reports importants***

Les mesures de régulation budgétaires intervenues notamment en 2012 se sont traduites par des mouvements importants de crédits en matière d'infrastructures.

En effet, comme l'amiral Chaplet l'a expliqué au rapporteur, les dépenses d'infrastructures sont marquées par une forte inertie : la programmation s'étale sur plusieurs années, et les engagements juridiques pris au titre des autorisations d'engagement ne donnent lieu à des décaissements de crédits de paiement que par tranches, à mesure de l'avancée des différentes phases des programmes d'infrastructures – phase d'études, phases de construction, phase de réception des travaux. Une fois les programmes engagés, il n'est pas possible pour le ministère de ne pas honorer les échéances de paiement résultant d'engagements juridiques antérieurs. Aussi, lorsqu'une réduction des crédits de paiement est demandée, les mesures de régulation ne peuvent porter que sur les engagements juridiques nouveaux. Or, pour chaque engagement juridique pris en année N, le montant des crédits de paiement est relativement faible : il s'établit en moyenne à 15 %, les 85 % restant des dépenses étant décaissées les années suivantes et pouvant être considérés comme à peu près incompressibles. Il y a donc un effet multiplicateur des mesures de régulation des crédits de paiement sur les engagements juridiques : pour geler une valeur déterminée de crédits de paiement sur un exercice budgétaire, il faut annuler des engagements juridiques pour une valeur à peu près six fois supérieure.

C'est ainsi que lorsque les prévisions de produit de cessions ont été revues à la baisse en 2012, sans pouvoir être compensées par un surcroît de ressources budgétaires et conduisant de ce fait le ministère à devoir réduire de 250 millions

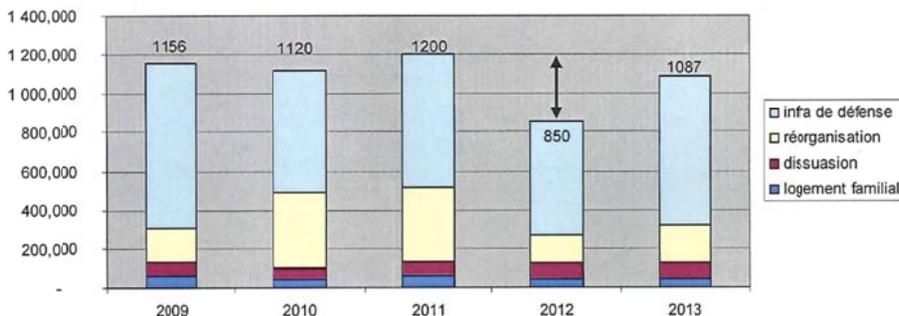
d'euros ses crédits de paiement pour 2013, il a fallu réduire de 1,15 milliard d'euros à 800 millions d'euros environ les engagements juridiques pris en 2012.

Cela a conduit le ministère de la Défense à examiner toutes les adaptations possibles dans les investissements d'infrastructure programmés, et à décaler certains engagements juridiques – à l'image de ceux concernant la rénovation des quais nécessaire à l'accueil des frégates multi-missions, à la rénovation de l'hôpital Bégin, ou à la réorganisation du ravitaillement sanitaire sur le site d'Orléans-Chanteau.

De façon plus générale, les contraintes pesant sur les finances publiques ont conduit le ministère de la Défense à veiller très strictement au respect du principe de juste suffisance dans l'expression des besoins d'infrastructures, et à prioriser les projets. Ainsi, à titre d'exemple, les crédits de l'action 10 « Restructurations » du programme 212 « Soutien de la politique de défense », censés financer l'ensemble des dépenses d'infrastructures nécessaires à la mise en place du nouveau plan de stationnement des forces, se sont avérés insuffisants pour assurer plus que le strict nécessaire, ce qui conduit certaines unités à utiliser encore des installations provisoires.

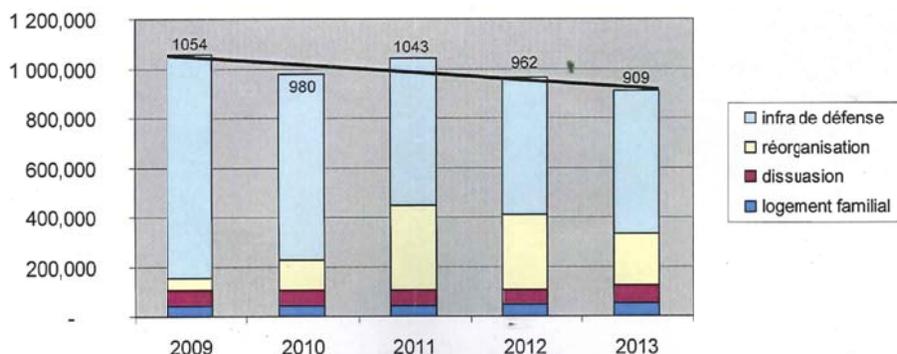
Les graphiques ci-après montrent l'évolution des dépenses d'investissement, mettant en exergue la forte pression exercée sur le volume d'engagements juridiques à partir de 2012 et la tendance à la baisse des crédits de paiement.

#### ÉVOLUTION DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES



Source : ministère de la Défense.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT



Source : ministère de la Défense.

Les tableaux ci-après mettent en évidence les opérations de régulation infra-annuelle des crédits depuis 2009.

### DÉPENSES D'INFRASTRUCTURES – EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES

#### Autorisations d'engagement

AE	2009		2010		2011		2012		2013
	PLF	RAP	PLF	RAP	PLF	RAP	PLF	RAP	PLF
Logement familial		107,05	94,29	76,77	120,70	124,85	102,00	134,37	100,39
Dissuasion	1 042,58	887,69	65,30	54,81	56,61	65,45	68,00	82,56	82,26
Infrastructures de défense			822,79	928,56	2 069,45	1 032,32	1 142,28	931,31	1 061,22
Plan de relance		220,00	-	-	-	-	-	-	-
Restructurations	191,94	177,63	547,00	393,33	523,86	366,26	361,18	126,16	188,59
Compte d'affectation spéciale	-	-	-	-	-	-	-	29,65	25,00
<b>Total</b>	<b>1 234,52</b>	<b>1 392,37</b>	<b>1 529,38</b>	<b>1 453,47</b>	<b>2 770,62</b>	<b>1 588,88</b>	<b>1 673,46</b>	<b>1 304,05</b>	<b>1 457,46</b>
<b>Total hors CAS</b>	<b>1 234,52</b>	<b>1 392,37</b>	<b>1 529,38</b>	<b>1 453,47</b>	<b>2 770,62</b>	<b>1 588,88</b>	<b>1 673,46</b>	<b>1 274,40</b>	<b>1 432,46</b>

#### Crédits de paiement

CP	2009		2010		2011		2012		2013
	PLF	RAP	PLF	RAP	PLF	RAP	PLF	RAP	PLF
Logement familial		84,25	74,29	58,86	126,67	94,78	107,20	111,42	108,75
Dissuasion	202,80	551,91	65,30	63,70	63,51	57,24	68,00	46,09	72,76
Infrastructures de défense			485,90	831,31	859,09	877,20	751,17	821,75	658,81
Plan de relance		139,03	66,00	66,59	-	-	-	-	-
Restructurations	9,60	45,80	268,00	117,90	326,82	341,30	395,00	328,40	208,62
Compte d'affectation spéciale	972,00	557,17	700,00	181,85	158,00	28,59	163,00	40,90	200,00
<b>Total</b>	<b>1 184,40</b>	<b>1 378,16</b>	<b>1 659,49</b>	<b>1 320,20</b>	<b>1 534,10</b>	<b>1 399,09</b>	<b>1 484,37</b>	<b>1 348,56</b>	<b>1 248,94</b>
<b>Total hors CAS</b>	<b>212,40</b>	<b>820,99</b>	<b>959,49</b>	<b>1 138,35</b>	<b>1 376,10</b>	<b>1 370,50</b>	<b>1 321,37</b>	<b>1 307,66</b>	<b>1 048,94</b>

NB : En 2009, la forte consommation des crédits s'explique à la fois par le plan de relance mis en œuvre en cours de gestion, ainsi que par des transferts en provenance d'autres programmes qui ont augmenté la ressource inscrite en loi de finances. En 2010, les crédits d'infrastructure ont bénéficié en gestion de reports de crédits de paiement provenant d'autres programmes de la mission « Défense », ce qui explique le fort écart avec la prévision. En 2011 et 2012, les autorisations d'engagement inscrites en loi de finances intégraient le financement du projet Balard. Cette opération a fait l'objet d'un transfert en gestion vers un autre budget opérationnel de programme pour 1,1 milliard d'euros en 2011 et 250 millions d'euros en 2012 ; elle s'est ainsi traduite par une minoration des engagements sur ces deux exercices.

Source : secrétariat général pour l'administration (SGA)

Si, en crédits de paiement, les exercices 2011 et 2012 – hors abondements du CAS « Immobilier » – ont été conformes aux prévisions, l'année 2012 a été marquée par un gel de 393 millions d'euros d'autorisations d'engagement, portant essentiellement sur les dépenses d'investissement : on observe ainsi un décrochage important du niveau des engagements juridiques en 2012, et une érosion progressive des paiements.

Le logement familial et le maintien en condition étant globalement préservés, l'effort a porté en 2012 sur :

- les réorganisations, conduisant à une réduction de 50 % du volume d'engagements juridiques ;

- les adaptations technico-opérationnelles et non technico-opérationnelles ainsi que la maintenance lourde, conduisant globalement à une réduction de 30 % des engagements sur ces trois agrégats. Ainsi, à titre d'exemple, même les programmes d'infrastructure nécessaires à l'accueil des frégates multi-missions (FREMM), des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) et de l'avion A400M ont subi des décalages.

Malgré cet effort considérable, le report de charges cumulé a atteint 127 millions d'euros fin 2012 et de nombreux besoins – dont ceux évincés pour financer l'accueil des sous-marins Barracuda – n'ont pas pu être pris en compte. Ce report de charges contribue à expliquer que, comme l'amiral Chaplet l'a indiqué au rapporteur, certains programmes risquent encore de subir certains décalages en 2013, y compris les projets relatifs au sous-marin Barracuda (pour dix à douze millions d'euros) et à l'A400M (pour quelques millions d'euros).

## **2. Une concentration des financements sur les programmes prioritaires, notamment les infrastructures nécessaires à l'accueil des nouveaux matériels, au détriment des autres infrastructures**

On distingue plusieurs catégories d'infrastructures de défense, pour lesquelles les dépenses sont retracées, dans le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances, au sein d'une opération stratégique « Infrastructure de défense » :

- des dépenses relatives à l'adaptation de capacités d'infrastructures technico-opérationnelles (TO), c'est-à-dire de celles qui sont indispensables à l'activité des forces et qui conditionnent la capacité opérationnelle (adaptation des camps d'entraînement, des ports, des aires aéronautiques, des hôpitaux, etc.) ;

- des dépenses relatives à l'adaptation de capacités d'infrastructures non technico-opérationnelles (NTO), c'est-à-dire celles qui ont trait aux conditions de vie (hébergement des célibataires, restauration, etc.) ou de travail (création de bureaux, etc.) des personnels ;

– des dépenses de maintenance lourde (ML) d’infrastructures opérationnelles ou générales ;

– des dépenses de maintien en condition hors maintenance lourde, qu’il s’agisse du maintien en condition opérationnelle (MCO) des installations et constituants techniques nécessaires à la disponibilité opérationnelle des forces, ou d’autres opérations de maintien en condition générale des infrastructures (appelées « MCI ») ;

– des dépenses de réalisation de logements familiaux, que ceux-ci soient réservés auprès de bailleurs (ce qui est le cas pour 80 % d’entre eux, pour lesquels la Défense assume des frais de conclusion et de renouvellement des conventions) ou qu’ils relèvent du parc domanial, que la Défense entretient ;

– marginalement, des dépenses cofinancées dans le cadre du « protocole culture défense » pour la restauration d’infrastructures présentant un intérêt architectural, la maîtrise d’ouvrage étant déléguée au ministère de la culture.

La contrainte financière a conduit le ministère à privilégier, dans la « gestion de la pénurie », les dépenses d’infrastructures à caractère opérationnel, et ce au détriment des autres dépenses d’infrastructures.

***a. Les programmes d’infrastructures opérationnels, notamment ceux nécessaires à l’accueil des nouveaux équipements, ont été privilégiés***

L’état-major des armées, confronté aux restrictions susmentionnées en matière de budgets d’infrastructures, a veillé avant tout à éviter de procéder par « saupoudrage », en étudiant les impacts fonctionnels et opérationnels de chaque décalage possible de programme d’infrastructure.

Dans cet exercice, l’état-major a veillé notamment à ne pas affecter le potentiel opérationnel des armées, ce qui a conduit à un recentrage des dépenses sur les infrastructures technico-opérationnelles et sur le maintien en condition opérationnelle. En effet, les dépenses concernées sont à peu près incompressibles, car faute d’infrastructures d’accueil des nouveaux équipements des forces, c’est le calendrier de livraison des équipements eux-mêmes qui serait affecté.

La répartition des dépenses d’infrastructure pour 2013, présentée en détail dans le tableau ci-après, montre bien la priorité accordée aux dépenses d’infrastructure de nature opérationnelle, parmi lesquelles les principales sont les suivantes :

– la construction de hangars de maintenance, d’infrastructures de stockage et d’aires aéronautiques sur la base d’Orléans en vue d’accueillir l’A400M ;

– la reconstruction des pistes et des hangars de la base de Villacoublay pour la flottille gouvernementale ;

– la reconfiguration des quais de la base de Toulon en vue de l'accueil des frégates multi-missions (FREMM), y compris des opérations de dragage des quais nécessaires compte tenu du tirant d'eau important de ces navires ;

– la construction de hangars adaptés aux hélicoptères de nouvelle génération, notamment à Phalsbourg et à Pau ;

– la rénovation des hôpitaux d'instruction des armées Bégin et du Val-de-Grâce, dont le rapporteur avait souligné l'importance dans son rapport pour avis sur les crédits du projet de loi de finances pour 2013 consacrés au soutien et à la logistique interarmées ;

– la rénovation des réseaux électriques des bases de Brest et de Toulon ;

– la construction de hangars de maintenance pour les Rafale livrés à Mont-de-Marsan ;

– divers travaux nécessaires à l'accueil des sous-marins nucléaires d'attaque de classe Barracuda ;

– les travaux nécessaires à l'accueil des missiles du nouveau système sol-air moyenne portée terrestre (SAMP/T), notamment à Mont de Marsan ;

– la construction d'infrastructures de stockage, de maintenance et de simulation adaptées au véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), notamment à Nîmes et au Mans.

### RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE EN 2013

(en milliers d'euros)

Catégorie Inv.	Plan de commande SID CP02 et CP03	Total général
TO 397 434	INFRASTRUCTURE ACCUEIL DU VBCI	16 700
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL DU HNG	6 600
	INFRASTRUCTURE SCORPION ETAPE 1	2 710
	INFRASTRUCTURE SCCOA 3 ET 4	5 657
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL DE L'A400M	18 082
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL AUG	10 300
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL SAMPT	4 164
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL MRTT	500
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL RAFALE	6 575
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL ET SOUTIEN SNA BARRACUDA	38 440
	INFRASTRUCTURE ACCUEIL FREMM	39 280
	RENOVATION DES RESEAUX ELECTRIQUES DE LA BN DE BREST	14 070
	RENOVATION DES RESEAUX ELECTRIQUES DE LA BN DE TOULON	13 900
	REMISE A NIVEAU DES (INBS) - MIESSIESSY	1 130
	INFRASTRUCTURE HIA BEGIN - VAL DE GRACE	10 690
	AUTRES INVESTISSEMENTS D'ADAPTATION DE CAPACITES TO	208 636
	NTO 146 839	INFRASTRUCTURE RESTRUCTURATION TOUR A - BALARD
INFRASTRUCTURES PROJET BALARD - TRAVAUX ANNEXES		8 442
INFRASTRUCTURE REHABILIT. TOUR F - BALARD		100
INFRASTRUCTURE PPP ENSTA		8 362
DEMEMAGEMENT ONAC AUX INVALIDES		3 500
ECOLE MILITAIRE - BAT N°13		22 200
ISAE (TOULOUSE)		16 950
ENVIRONNEMENT		5 097
AUTONOMISATION BRIENNE		3 000
CPE LA VALBONNE (TVX)		12 270
ARCUEIL BAT 138		4 320
ARCUEIL BAT 150		0
AUTRES INVESTISSEMENTS DE REALISATION DE CAPACITES NTO		61 798
ML 62 573	MAINTENANCE LOURDE D'INFRASTRUCTURES ML	57 450
	CPE LA VALBONNE (ML)	4 723
	ECPAD - TRAVAUX CERCLE	400
MC 125 165	MCO	53 325
	MCI	71 840
REORG	RESTRUCTURATIONS - INVESTISSEMENTS	166 524
DISSUASION	MAINTIEN EN CONDITION (MC) DES INFRASTRUCTURES DE DISSUASION	74 900
DEP PREA CESSION	DÉPENSES PREALABLES A CESSION	0
	DEPOLLUTION HAO	4 625
Total		978 060

Source : ministère de la Défense.

***b. Les programmes d'infrastructures non-opérationnelles, y compris celles concernant l'amélioration des conditions de vie, ont dû faire l'objet d'ajustements***

Les ajustements budgétaires nécessaires ont porté sur des dépenses d'infrastructures non-opérationnelles, au premier rang desquelles se trouvent des programmes d'infrastructures concourant à l'amélioration des conditions de vie des personnels, ainsi que les dépenses d'entretien.

À l'occasion de plusieurs de ses déplacements au sein de différents régiments, le rapporteur a pu constater un écart manifeste entre, d'une part, la qualité des infrastructures destinées à l'accueil et à l'entretien des matériels et,

d'autre part, le caractère rudimentaire – voire de vétusté – des bâtiments destinés à l'hébergement des personnels et aux activités tertiaires.

L'élément le plus marquant de ce décalage est le retard pris dans la mise en œuvre du plan de valorisation de l'infrastructure de vie des engagés volontaires, dit plan VIVIEN (valorisation de l'infrastructure de vie des engagés volontaires). Ce plan, lancé en 1997 avec pour horizon initial de réalisation l'année 2012, vise à l'« adaptation des casernements à la professionnalisation ». Sa première version a depuis été adaptée à la réorganisation des armées menée en 2008, et il a été intégré à la politique immobilière de l'armée de terre (PIAT) dans le *corpus* du schéma directeur fonctionnel « hébergement spécifique ».

Dans un souci de fidélisation de la ressource humaine et de soutien du moral, son objectif est de fournir un hébergement de qualité normée au profit des militaires du rang et des sous-officiers célibataires au sein même des formations de l'armée de terre. Les standards retenus sont les suivants :

#### OBJECTIFS DU PLAN VIVIEN

Population concernée	Hébergement normé
Sous-officiers célibataires	Chambre individuelle/sanitaire/cuisinette
MDR caporaux-chefs	Chambre de 1 ou 2/lavabo individuel
MDR permanent	Chambre de 4/lavabo individuel
MDR de passage	Chambre 6 à 8/sanitaires collectifs

MDR : militaires du rang

Source : ministère de la Défense.

Compte tenu des effectifs sous-officiers et militaires du rang logeant en secteur civil, la cible visée par le plan VIVIEN est de réaliser ces hébergements modernes et confortables pour 80 % des militaires du rang et 25 % des sous-officiers d'une formation donnée.

À ce jour, 15 % des logements et des engagements financiers prévus dans le cadre du plan VIVIEN restent à mettre en œuvre, comme le montrent les tableaux ci-après.

#### BILAN PHYSIQUE DU PLAN VIVIEN

	Sous-officier	Militaires du rang	Total
Besoin satisfait au 31 décembre 2012	8 564	36 564	<b>45 128</b>
Besoin restant à satisfaire	717	7 179	<b>7 896</b>
<b>Total</b>	<b>9 281</b>	<b>43 743</b>	<b>53 024</b>

Source : ministère de la Défense.

#### BILAN FINANCIER DU PLAN VIVIEN

(en millions d'euros)

Investissement déjà réalisé au 31 décembre 2012	1 076	Taux de réalisation : 85 %
Investissement restant à réaliser	184	

Source : ministère de la Défense.

La réorganisation des armées décidée en 2008 a provoqué une profonde modification du plan de stationnement de l'armée de terre conduisant à revoir la programmation initiale. Le plan VIVIEN a donc été reconsidéré en fonction des mouvements des formations concernées, de l'implantation des futures bases de défense et des niveaux de ressources financières accordés aux armées. L'objectif est désormais de livrer les dernières infrastructures du plan VIVIEN en 2018.

Les dépenses d'entretien des infrastructures ont-elles aussi fait l'objet d'ajustements rigoureux depuis 2012, comme le montre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS  
AFFECTÉS À DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE**

*(en millions d'euros)*

Opérations budgétaires en M€	2011*	2012*	2013**	2014***
Location d'infrastructure	261	222	213	227
Maintenance Lourde (ML)	-	69	58	95
Maintien en condition hors ML	-	132	123	120
Dépenses préalables à cession	-	4	15	25
<b>Entretien des infrastructures</b>	<b>78</b>	<b>85</b>	<b>51</b>	<b>29</b>

\* exécuté

\*\* prévisions

\*\*\* projet de loi de finances pour 2014

Source : ministère de la Défense.

Comme le secrétaire général pour l'administration l'a souligné devant le rapporteur, la tendance à l'érosion des dépenses de maintenance lourde et de maintien en condition hors maintenance lourde a un effet pervers : elle peut affecter directement, à terme, la disponibilité des infrastructures technico-opérationnelle. Il a cité l'exemple de la base d'Istres, dont la piste n'a pas été entretenue comme elle aurait dû l'être compte tenu de son volume d'activité ; il en ressort qu'elle devra être refaite entièrement sous peu, ce qui fait pourrait faire peser des contraintes sur sa disponibilité.

En outre, le recentrage des dépenses d'investissement en infrastructures sur les opérations technico-opérationnelles liées aux grands projets d'armement a un autre effet pervers : le rapporteur a pu constater qu'il s'opère au détriment de l'armée de terre. En effet, les programmes d'armement de celle-ci sont moins coûteux et nécessitent moins d'infrastructures nouvelles que les grands programmes de la marine, alors que dans le même temps, les crédits d'infrastructure réservés à l'opération stratégique « Dissuasion » ne bénéficient pas, par nature, à l'armée de terre. Le risque est donc bien réel que l'armée de terre devienne le « parent pauvre » de la politique immobilière du ministère de la Défense.

## **II. LA PÉRIODE 2014-2019 SERA MARQUÉE PAR DES BESOINS D'INFRASTRUCTURES CROISSANTS ET DES MOYENS RÉDUITS, RENDANT NÉCESSAIRE LA POURSUITE DES EFFORTS ACTUELS D'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE**

L'exercice 2014, ainsi que l'ensemble de la prochaine période de programmation militaire – c'est-à-dire les années 2014 à 2019 –, seront vraisemblablement marqués par des besoins d'infrastructures poursuivant leur évolution spontanée à la hausse, et par des ressources contraintes. Comme l'a souligné devant le rapporteur l'amiral Chaplet, commandant interarmées des soutiens, il y a en matière de budgets d'infrastructures un décalage constant entre les besoins et les ressources ; en dépit d'une reprise des crédits d'investissement en infrastructures pour 2014, ce décalage risque fort de perdurer.

### **A. LES BESOINS D'INFRASTRUCTURES IRONT CROISSANT DANS LES PROCHAINES ANNÉES**

Plusieurs déterminants poussent à la croissance spontanée des besoins d'infrastructures du ministère de la Défense dans les prochaines années : l'arrivée de nouveaux équipements, l'impossibilité de différer davantage les opérations nécessaires à l'amélioration de la condition de vie des personnels, ainsi que les réorganisations elles-mêmes, qui ont un coût en infrastructures.

#### **1. Des besoins croissants pour l'accueil des nouveaux équipements des forces et pour l'amélioration de la condition des personnels**

##### *a. L'effort de modernisation de l'équipement des forces entraîne des dépenses d'infrastructures sur lesquelles il n'est pas souhaitable de « rogner »*

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, ainsi que le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, ont fait le choix de poursuivre – au prix d'ajustements quantitatifs et calendaires parfois conséquents – l'effort de modernisation de l'équipement de nos forces. On observe ainsi une croissance continue et spontanée des besoins d'infrastructures, liés notamment à la dissuasion, à la sûreté nucléaire et aux grands programmes d'armement.

Ainsi, à titre d'exemple, le programme Scorpion pour la modernisation de l'équipement de l'armée de terre a été confirmé : l'accueil des nouveaux véhicules supposera de construire des infrastructures de stockage, de maintenance et de simulation adaptés. Pour ce programme, ainsi que pour trois autres programmes relevant de la marine, de l'armée de l'air et du service de santé des armées, les tableaux ci-après détaillent les dépenses d'infrastructures nécessitées par l'effort de modernisation de l'équipement de nos forces.

## PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE SCORPION, ÉTAPE 1

<b>1 – Présentation de l'opération</b>
<p><b>Lieu :</b> 44 sites de l'Armée de Terre</p> <p><b>Besoin :</b> création des infrastructures d'accueil des futurs engins blindés de l'armée de terre (VBMR et EBRC) :</p> <p>Le programme d'infrastructure opérationnelle « infrastructures Scorpion étape 1 » est lié au programme d'armement Scorpion étape 1 en cours d'élaboration (principe de livraison des infrastructures 6 mois avant la livraison des équipements). Le gabarit des nouveaux engins et le nombre de véhicules commandés imposent une mise à niveau de l'infrastructure sur 44 emprises de l'armée de Terre. L'accueil de 2 VBMR lourds sur l'école des transmissions de Cesson se réalise sans adaptation d'infrastructure.</p> <p>Les besoins fonctionnels considèrent respectivement la réalisation ou l'adaptation des infrastructures de formation, de mise en œuvre, de maintenance et ceux encore à préciser se rapportant à la création de la Force d'Expertise du Combat Scorpion (FECS). Conformément aux attentes de l'EMAT, le SID s'est attaché à privilégier le recours à la réhabilitation d'infrastructures existantes chaque fois que cela était possible (52% des opérations, soit 24% du montant financier du programme).</p> <p><b>Calendrier :</b> livraison des infrastructures nécessaires à l'exploitation des engins 6 mois avant leur livraison sur site. Echelonnement des livraisons de 2016 à 2022.</p> <p><b>Coût :</b> 393,71 M€ courants : 1.41M€ engagés en 2013 et 392.3M€ en ultérieur 2013</p>
<b>2 – Stade d'avancement</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Un plan de management étatique des interfaces (PMEI) a été signé le 17 décembre 2010 entre la DCSID et l'équipe de programme intégrée (EDPI) de la DGA. Il est en cours de réactualisation ;</li><li>• Le dossier d'orientation du programme a été validé en comité des capacités le 15 janvier 2013, le 21 février 2013 en commission exécutive permanente et le 28 mai 2013 en comité ministériel d'investissement. La libération des crédits d'études pour 2013 n'est pas encore effective ;</li><li>• Le guide technique de conception d'infrastructure a été validé le 27 février 2013.</li></ul>
<b>3 – Déroulement</b>
<p><b>Prochaines échéances :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rédaction des études initiales pour 80% des projets ;</li><li>• Rédaction et validation des programmes pour les premières formations livrées (écoles de formation, FECS, premiers régiments du matériel) ;</li><li>• Définition fine des évolutions du besoin suite aux travaux du livre blanc.</li></ul>

Source : ministère de la Défense.

## PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE OPÉRATIONNELLE POUR L'ACCUEIL DES FRÉGATES MULTI-MISSIONS (FREMM)

### 1 – Présentation de l'opération

**Lieu :** Brest et Toulon.

**Besoin :** L'accueil de la future composante principale de la flotte de surface, que constitueront les FREMM, représente un enjeu majeur pour la marine nationale. Pour son soutien, ce navire devra pouvoir s'appuyer sur une infrastructure portuaire adaptée à ces nouvelles contraintes. A ce titre, le programme « infrastructures opérationnelles d'accueil des FREMM » ne recouvre pas seulement la réalisation ou l'amélioration d'ouvrages mais il prend en compte les spécificités novatrices de l'utilisation et de l'entretien de ces navires.

Chaque base navale doit disposer des fonctions suivantes :

- « stationnement » assuré par quatre postes de stationnement ;
- « maintenance légère » qui se décline en ceux postes industriels ;
- « maintenance lourde » qui se décline en ceux bassins ;
- « mouvement de munitions » assuré par un poste pyrotechnique.

Aucun impact sur le programme d'infrastructure même avec la réduction du nombre de FREMM à 8.

**Calendrier :** Les livraisons auront lieu de 2012 à 2022.

**Coût :** L'estimation du programme est évaluée à 135 M€ CF 2011 suite à l'abandon du financement de la ligne CA3 devant accueillir les navires à faible tonnage actuellement stationnés au front Castigneau.

### 2 – Stade d'avancement

Le stade de réalisation a été autorisé depuis 2011.

Sur la base navale de Brest, la première ligne de stationnement a été mise en place au quai des Flottilles et livrée en fin d'année 2012 après réalisation des travaux sur les réseaux des fluides. Les adaptations du Quai Droit d'Armement, premier quai industriel, et du bassin 9 ont été terminés en octobre 2012, sauf pour l'électricité du bassin 9.

Pour Toulon, la dépollution en vue des travaux de l'aménagement du poste 214 et des lignes de stationnement CA1 et CA2 a débuté depuis le 15 octobre 2012. La notification de la tranche ferme du contrat de conception réalisation du poste 214 et des lignes de stationnements de Castigneau a eu lieu mi-mai.

### 3 – Déroulement

#### Prochaines échéances :

A Brest, 2013 va permettre de finaliser les adaptations des installations lancées en 2012, notamment pour la partie électricité.

A Toulon, les offres concernant la réalisation de la centrale de conversion de Castigneau seront analysées par un jury début juillet. La notification de ce contrat est prévue courant octobre.

En 2014, la tranche conditionnelle pour la réalisation de la première ligne de stationnement doit être affirmée.

#### Difficultés rencontrées :

Le dragage et la dépollution sur le front Castigneau sont rendus difficiles du fait de la méthode de dragage préconisée dans la dernière ESP validée et de la composition des vases extraites. La découverte de morceaux de coques de navires sabordés ne facilite pas les interventions des plongeurs démineurs.

**Décisions attendues :** libération du financement (≈10M€) par la CEP en 2014 en vue de l'affermissement de la tranche conditionnelle pour la réalisation de la première ligne de stationnement à Toulon.

**PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES D'ACCUEIL DES AVIONS  
MULTI-ROLE TANKER TRANSPORTER (MRTT)**

<b>1 – Présentation de l'opération</b>
<b>Lieu :</b> Istres – BA125 <b>Besoin :</b> création des infrastructures d'accueil des « Multi Role Tanker Transporter » (MRTT) : <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>infrastructures de stationnement et mise en œuvre</b> (piste, taxiway, aires spécifiques, parkings aéronautiques) ;</li><li>• <b>infrastructure de maintenance</b> (centre de maintenance : 2 travées aux dimensions A330) ;</li><li>• <b>infrastructure de formation</b> (centre d'appui et formation) ;</li><li>• <b>infrastructure de commandement</b> (bâtiments escadrons) ;</li><li>• <b>infrastructure de transit</b> (escale aérienne) ;</li><li>• <b>travaux préalables et connexes</b> (dépollution pyrotechnique, études préalables, diagnostic électrique, déconstruction du dépôt de munition, ...).</li></ul> <b>Calendrier :</b> livraison des infrastructures nécessaires à l'exploitation du premier MRTT en 2017. <b>Coût :</b> 265,77 M€ courants : 0.45M€ engagé en 2013 et 265.32M€ ultérieur 2013
<b>2 – Stade d'avancement</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• La fiche de libération du programme a été présentée et validée le 16 mai 2013 par la commission exécutive permanente. Elle va permettre la libération des crédits d'études pour 2013 ;</li><li>• Programme des opérations (MOI ESID) en cours de validation, études de conception et environnementales en cours ;</li><li>• Redéfinition de l'organisation de l'utilisateur suite à la parution du Livre Blanc (12 MRTT et non 14).</li></ul>
<b>3 – Déroulement</b>
<b>Prochaines échéances :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Décision à venir sur la répartition des avions en escadrons ou escadre ;</li><li>• Etudes de conception et environnementales pour la zone Nord-Ouest qui doit accueillir le futur dépôt de munition ;</li><li>• Validation du programme des opérations ;</li><li>• Présentation du dossier d'orientation en comité des capacités, commission exécutive permanente et comité ministériel d'investissement au 2<sup>e</sup> semestre 2013.</li></ul> <b>Difficultés rencontrées :</b> Calendrier très contraint, dossiers environnementaux complexes à mettre en œuvre, besoins évolutifs.

Source : ministère de la Défense.

## CRÉATION DE L'INSTITUT DE RECHERCHE BIOMÉDICALE DES ARMÉES (IRBA)

<b>1 – Présentation de l'opération</b>
<p><b>Lieu :</b> Brétigny sur Orge (91) - BA 217.</p> <p><b>Besoin :</b> création de l'institut de recherche biomédicale des armées (IRBA) au profit du SSA, chargé de regrouper au sein d'un établissement unique les 4 centres de recherches suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• le centre de recherches du SSA (CRSSA) situé à la Tronche (38) ;</li><li>• l'institut de médecine aérospatiale du SSA (IMASSA) situé à Brétigny-sur-Orge (91) ;</li><li>• l'institut de médecine navale du SSA (IMNSSA) situé à Toulon (83) ;</li><li>• l'institut de médecine tropicale du SSA (IMTSSA) situé à Marseille (13).</li></ul> <p>Ce regroupement nécessite la création d'un bâtiment technique (intégrant laboratoires de recherche, animalerie, espace de confinement...) d'environ 10.000m<sup>2</sup>, la réhabilitation de bâtiments techniques existants (bâtiments A, B, C, D, E, CHARMES, LAMAS et garage) et la réhabilitation d'un bâtiment de type bureau (bâtiment DEWOITINE).</p> <p>Cette opération figure sur la liste des opérations HQE (démarche HQE sans certification) du plan d'action environnement (PAE) du ministère de la défense. Ainsi un profil HQE a été défini et une AMO HQE contractualisée dès la phase programme.</p> <p><b>Calendrier :</b> livraison initialement souhaitée au 1<sup>er</sup> semestre 2013.</p> <p><b>Coût :</b> 62,820M€ (dont 7,300M€ de PI, MOP, CT, SPS) (montant validé au stade APD = 60,0M€).</p>
<b>2 – Stade d'avancement</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Le marché MOP a été notifié en décembre 2010 ;</li><li>• Le marché de travaux a été notifié en décembre 2012 ;</li><li>• Les travaux sont en cours et la livraison est attendue en septembre 2014.</li></ul> <p><b>Préalable :</b> une première étape de ce projet IRBA (initié en 2009) a consisté en l'accueil d'une cinquantaine de personnels dans des bureaux en structures modulaires (réalisé en septembre 2009) et en l'accueil des activités de l'IMNSSA en 2011 dans des structures modulaires temporaires ou dans des locaux existants réhabilités.</p>
<b>3 – Déroulement</b>
<p><b>Prochaines échéances :</b> livraison en septembre 2014.</p> <p><b>Difficultés rencontrées :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Travaux en site occupé (par de nombreux organismes) ;</li><li>• 2009 : obtention du permis de construire conditionnée par une modification du PLU applicable sur la commune de Plessis-Pâté (qui interdisait « les constructions ou installations non liées à l'activité de l'aérodrome et à son fonctionnement ») ;</li><li>• 2011 : surcoût de 11,4 M€ au stade APD par rapport à l'estimation initiale (évolution prix depuis 2010, prise en compte des travaux SIC et de nouveaux besoins, évolution de la réglementation plus restrictive (mise aux normes animaleries, protection...)) =&gt; redéfinition du périmètre de l'opération (exclusion des travaux relevant du titre III), reprogrammation d'opérations SSA (CESPA et SV de Rilleux-la-Pape) et révision à la baisse des prestations initiales ;</li><li>• 2012 : report de la notification du marché de travaux de 4 mois (visa CBCM).</li></ul> <p><b>Décisions attendues :</b> libération des crédits (≈2,5M€) par la CEP en 2014 pour aléas et RP (si l'activité REORG SSA est toujours réservée).</p>

Source : ministère de la Défense.

***b. Le niveau des dépenses d'infrastructures relatives à la condition de vie des personnels a atteint un point bas, en deçà duquel il ne serait pas raisonnable de les réduire***

Devant le rapporteur, l'amiral Chaplet a indiqué que lors des arbitrages budgétaires relatifs à l'exercice 2013, il avait été estimé que les dépenses afférentes aux infrastructures touchant aux conditions de vie des personnels devaient être préservées, dans la mesure où elles sont déjà réduites au strict minimum. C'est pourquoi les crédits déconcentrés n'ont pas fait l'objet d'ajustements à la baisse en 2013.

Compte tenu du rôle que joue la qualité de ces infrastructures dans l'attractivité des carrières militaires – qu'il s'agisse de recruter de nouveaux personnels ou de fidéliser ceux qui sont déjà engagés – le rapporteur juge cette position raisonnable, et ce d'autant que beaucoup d'efforts supplémentaires vont être demandés aux personnels des armées dans les années à venir – avec les réorganisations et les déflations programmées – et que divers facteurs affectent d'ores et déjà significativement leur moral – comme les dysfonctionnements du système Louvois, ou l'anxiété qui résulte légitimement des incertitudes sur la nature des réorganisations à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de déflations fixés par le Livre blanc de 2013.

**2. Des besoins croissants pour l'accompagnement des restructurations**

Le nouveau format des armées défini par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, ainsi que par le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, conduit le ministère de la Défense à mettre en œuvre un nouveau plan de réorganisations, dont le détail n'a pas encore été rendu public. Ce nouveau format correspond aux possibilités laissées par le cadrage budgétaire pluriannuel défini par le Livre blanc : les réorganisations qu'il implique seront ainsi entreprises, en large partie, dans un objectif d'économies.

Or il est à noter que les réorganisations en elles-mêmes, qu'il s'agisse de transferts ou de suppressions pures et simples d'implantations, ont un coût important en dépenses d'infrastructures.

***a. Les transferts et les réductions de capacités sans fermeture d'implantations ont un coût en dépenses d'infrastructures***

Rappelant que l'accompagnement des restructurations tout au long de la période de programmation 2009-2014 aura eu un coût de 1,2 milliard d'euros, consacrés pour l'essentiel à des opérations d'infrastructure et sans que pour autant tous les besoins soient satisfaits, l'amiral Chaplet a indiqué au rapporteur que les mesures de transfert d'unités représentaient le type de mesure de réorganisation le plus coûteux. Devant le rapporteur, le secrétaire général pour l'administration a d'ailleurs considéré que le coût des opérations de transfert de certaines unités a parfois été sous-estimé. Les responsables des dépenses d'infrastructure préfèrent

donc les fermetures pures et simples d'implantations aux opérations de transfert et de regroupement.

En outre, même la réduction des capacités sur une implantation, sans transfert ni fermeture, a elle-aussi un coût, dans la mesure où elle laisse des bâtiments inutilisés et qu'elle dégrade les ratios d'efficience immobilière du ministère de la Défense. On retiendra à cet égard que ces ratios ont d'ores et déjà tendance à s'éloigner de la cible de 12 mètres carrés par agent, comme le montre l'indicateur 7.2 présenté par le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances pour le programme 212 « Soutien de la politique de défense » – cf. tableau ci-après.

#### EFFICIENCE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

	Unité	2011 Realisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Ratio SUB / SHON	%	83	82	83	82	84	86
Effectifs ETP	ETP	18 068	15 209	17 479	15 209	19 135	19 151
Ratio SUN / Poste de travail	m <sup>2</sup> /poste	12,09	12,28	12,06	12,28	13,64	13,86

SUB : surface utile brute ; SHON : surface hors œuvre nette ; SUN : surface utile nette

Source : présenté par le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances, programme 212 « Soutien de la politique de défense », indicateur 7.2

#### ***b. Même les suppressions pures et simples d'implantations entraînent des dépenses d'infrastructure***

La fermeture d'implantation permet souvent la cession de bâtiments. Mais les cessions immobilières requièrent fréquemment des investissements préalables de dépollution ou de démantèlement, qui ont un coût significatif.

Le coût des dépollutions avant cession varie considérablement d'une emprise à l'autre et la durée des travaux afférents est tout aussi variable selon le niveau de pollution rencontrée. En 2012, les crédits alloués aux opérations de dépollution (études, diagnostic de pollution, dépollutions pyrotechniques, désamiantage) dans le cadre de la cession d'emprises se sont élevés à 13 millions d'euros. C'est le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » qui sert de support au financement des dépenses préalables aux aliénations des emprises libérées.

Les principales dépenses liées aux opérations de dépollution ou démantèlement d'emprises en 2012 ont concerné la dépollution pyrotechnique du détachement air 90 à Chartres (deux millions d'euros), la déconstruction et la décontamination d'ateliers suite au transfert d'immeubles de la direction générale de l'armement vers la société nationale des poudres et des explosifs (SNPE) à Sorgues (1,6 million d'euros), la dépollution industrielle et pyrotechnique d'un site à Châteaudun (1,4 million d'euros), la dépollution et démantèlement d'un centre de ravitaillement des essences à la Courneuve (0,8 million d'euros).

Pour 2013, sur le CAS, 10 millions d'euros environ seront consacrés à des opérations de dépollution d'emprises avant cession, et pour les plus importantes : ETAMAT de Thouars pour 1,1 million d'euros, ex-base OTAN de Crucey-Villages pour 0,8 million d'euros, dépollution à Locquignol 0,8 million d'euros.

## **B. DANS UN CONTEXTE DIFFICILE, LES EFFORTS D'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS, Y COMPRIS PAR DES APPROCHES INNOVANTES**

### **1. Si 2014 marque une relance des dépenses d'infrastructures, celles-ci resteront contraintes sur la durée de la programmation**

#### *a. L'exercice 2014 est marqué par une sensible progression des crédits d'infrastructure*

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 au titre de la politique immobilière du ministère de la Défense s'élèvent à 1,36 milliard d'euros hors pensions et représentent 49,6 % du budget du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Le budget 2014 hors titre 2 consacré à l'infrastructure présente un niveau de crédits de paiement de 1,14 milliard d'euros – soit 10,5 % de plus qu'en 2013 – et un niveau d'autorisations d'engagement de 1,51 milliard d'euros – soit 9,9 % de plus qu'en 2013.

De surcroît, il est prévu que le CAS « Immobilier » abonde ces ressources de 206 millions d'euros, représentant le produit pour 2014 des cessions d'immeubles devenus inutiles à la Défense.

En 2014, les principaux investissements viseront à accompagner la montée en puissance des programmes d'hélicoptères de nouvelle génération (HNG), VBCI, Scorpion, A400 M, Rafale, MRTT, FREMM ou encore Barracuda. D'importantes opérations seront engagées sur les bases de Brest et de Toulon pour la rénovation des réseaux électriques, notamment en raison de leur inadaptation aux bâtiments de nouvelle génération. Les investissements porteront aussi sur les chaussées aéronautiques, sur les espaces d'entraînement de l'armée de terre, sur la rénovation des hôpitaux d'instruction des armées, ainsi que sur l'aide au logement des personnels. L'amiral Chaplet a aussi estimé devant le rapporteur que les crédits consacrés en 2014 à la maintenance lourde étaient satisfaisants, et que ceux consacrés au maintien en condition des infrastructures avaient été préservés, quoique leur niveau reste très bas.

***b. Les dépenses devraient toutefois rester sous contrainte sur la durée de la programmation militaire 2014-2019***

Le cadrage budgétaire global proposé par le Livre blanc de 2013 et détaillé par le projet de loi de programmation militaire actuellement en cours de discussion ne laisse que peu de marges pour une augmentation significative et durable des crédits d'infrastructure.

Le secrétaire général pour l'administration a d'ailleurs indiqué au rapporteur que le projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoit une dépense totale de 6,1 milliards d'euros en matière d'infrastructures, alors que les besoins, estimés sur la base des engagements juridiques déjà pris et des demandes présentées comme prioritaires par les armées, sont évalués à un milliard d'euros de plus.

En outre, le « bouclage » de ce projet de loi de programmation militaire budgétaire repose sur des hypothèses très volontaristes de recettes exceptionnelles, issues notamment de la cession d'emprises immobilières. Or l'expérience acquise lors de la période de programmation militaire 2009-2014 montre que le niveau et le calendrier de perception de ces recettes n'est pas toujours prévisible avec précision. Il faudra donc que les grandes cessions immobilières – notamment à Paris – prévues pour abonder le budget de la Défense soient réalisées, et ce suivant le cadencement prévu.

Par ailleurs, le projet de loi de programmation militaire 2014–2019 ne prévoit que 150 millions d'euros en crédits de paiement et 225 millions d'euros en autorisations d'engagement pour les crédits d'infrastructure consacrés à l'accompagnement des restructurations, contre 1,2 milliard d'euros environ pour la période de programmation 2009–2014 : selon l'amiral Chaplet, cette dotation réduite laisse très peu de marges de manœuvre, et suppose que les déflations prévues soient conduites par fermeture d'unités, et non par des transferts ou des réductions d'effectifs sans fermetures pures et simples.

**2. En plus de poursuivre les efforts de rationalisation menés depuis plusieurs années, le ministère devra mettre en œuvre des solutions innovantes pour rendre la dépense plus efficace**

***a. Poursuivre les efforts de rationalisation et d'optimisation entrepris depuis 2009***

Comme l'indique le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances, le niveau d'investissement en infrastructures prévu pour 2014 n'est possible qu'« *au prix d'un effort significatif de rationalisation des besoins dans le cadre des nouvelles orientations de la politique immobilière ministérielle* ».

La poursuite des efforts visant à encadrer l'expression des besoins d'infrastructures suivant une logique de juste suffisance financière et calendaire

est ainsi indispensable. Il est toutefois à noter qu'après les décalages calendaires déjà opérés dans les programmes d'infrastructure visant à accueillir de nouveaux matériels, l'amiral Chaplet estime qu'il reste peu de marge de manœuvre pour le cas où un obstacle technique et financier venait à rallonger la durée des travaux.

### ***b. Développer des solutions innovantes pour répondre aux besoins***

Il ressort des entretiens du rapporteur avec le commandant interarmées des soutiens que des solutions innovantes pourraient être trouvées pour améliorer encore la réponse aux besoins d'infrastructures dans le contexte budgétaire actuel. Plusieurs pistes d'amélioration sont envisageables, tant dans la nature des infrastructures que dans la procédure de gestion des programmes concernés.

- *Innover dans la réponse aux besoins d'infrastructures*

Traditionnellement, chaque unité dispose d'infrastructures de casernement propres, qu'elles soient regroupées sur un seul site par régiment ou éclatées en plusieurs implantations dans une même zone.

Mais aujourd'hui, il pourrait être envisageable, dans certains cas, de « banaliser » les infrastructures de la Défense, notamment pour les activités tertiaires, si une telle option peut avoir un intérêt financier.

- *Innover dans le management des infrastructures*

Actuellement, aucun mécanisme d'intéressement des commandants de bases de défense et des gestionnaires – notamment locaux – du réseau du SID n'existe. De tels mécanismes pourraient conduire les gestionnaires de terrain à concentrer les activités sur les sites pertinents, tout en suivant la logique de déconcentration qui a présidé à la création des bases de défense.

- *Planifier les opérations d'infrastructures de manière cohérente, sur une base pluriannuelle ferme*

Comme le directeur central du SID l'a indiqué au rapporteur, le SID a aujourd'hui une vision précise des opérations d'infrastructures menées dans les deux ans, et essaie d'affermir la planification de ces opérations sur six ans.

De tels efforts méritent d'être poursuivis, et articulés avec un programme détaillé de réorganisation du ministère de la Défense sur la durée de la période de programmation. Ainsi, en effet, on pourra éviter de consentir des investissements sur des sites qui sont conduits à être fermés dans les années à venir.

Par ailleurs, il ressort des travaux du rapporteur que les programmes d'infrastructures nécessaires à l'accueil de nouveaux équipements pourraient être planifiés plus en amont, en lien avec les programmes d'armement pilotés par la direction générale de l'armement (DGA). L'expérience du programme Barracuda est à cet égard intéressante : un même chef de projet a été désigné pour piloter le programme d'armement lui-même – mené sous l'égide de la DGA – et les

programmes d'infrastructures afférents – pilotés par le SID. Ce pilotage couplé a permis des économies substantielles dans les dépenses, et ce d'autant que l'industriel constructeur du sous-marin, DCNS, est également chargé de la construction des infrastructures nécessaires à son accueil.



## EXAMEN DES CRÉDITS

*Après l'audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 23 octobre 2013 à 16 heures 15<sup>(1)</sup>), la commission de la Défense examine, pour avis, les crédits de la mission « **Défense** » pour 2014.*

*La commission examine l'amendement DN22 de M. Fromion.*

**M. Yves Fromion.** Je tiens à préciser que si cet amendement ne comprend que mon nom, j'y associe l'ensemble des commissaires du groupe UMP.

Nos forces armées sont confrontées à un réel déficit d'entraînement à cause de l'insuffisance des moyens qui leur sont accordés par le programme 178 « Préparation et emploi des forces ». La lecture des indicateurs de performance figurant dans le « bleu budgétaire » confirme cette appréciation. Elle permet de constater une réduction dangereuse, pour tout dire inacceptable, des ratios d'entraînement des forces. Les journées d'activité par homme, les heures de vol des pilotes et les jours de mer par bâtiment sont réduits de façon déraisonnable.

Je propose d'inverser cette tendance en prélevant un milliard d'euros sur le programme 402 « Excellence technologique des industries de défense » pour les verser au programme 178. Les crédits du programme 402 sont abondés cette année par les ressources exceptionnelles issues du plan d'investissements d'avenir (PIA) et je considère plus urgent de privilégier l'entraînement des forces aux dépenses de recherche, qui peuvent être légèrement décalées.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur pour avis.** Je suis totalement défavorable à cet amendement. Les ressources exceptionnelles attendues pour la mission « Défense » sont de 1,7 milliard d'euros pour l'année 2014, dont l'essentiel vient effectivement du PIA. Il est fondamental que notre recherche en bénéficie.

**Mme la Présidente Patricia Adam.** Je tiens à préciser que le programme 402 finance les recherches nécessaires en matière de dissuasion et d'observation spatiale, et notamment le programme MUSIS dont vous connaissez tous l'importance pour nos armées.

**M. Yves Fromion.** Je souligne que mon amendement ne concerne que l'action du programme 402 finançant la recherche en matière de dissuasion nucléaire.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elandies/cr/C005.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elandies/cr/C005.asp)

**Mme la Présidente Patricia Adam.** Encore mieux, venant d'un gaulliste comme vous !

**M. Yves Fromion.** Je considère en effet que le nucléaire peut sans doute consentir un léger décalage dans le temps au profit de la priorité assumée de l'entraînement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN22. Elle examine ensuite l'amendement DN18 de M. Fromion.*

**M. Yves Fromion.** Cet amendement propose d'abonder les crédits du programme 178 pour financer l'acquisition de nouveaux canons d'artillerie de gros calibre CAESAR. Alors que la précédente LPM prévoyait l'acquisition de nouveaux systèmes, le projet actuel de LPM ne prévoit aucune commande dans ce domaine. Nous risquons donc de perdre notre compétence artillerie de gros calibre. Cela irait à l'encontre de ce que nous avait affirmé le ministre tout à l'heure, à savoir que le projet de LPM ne comportait aucun risque de rupture capacitaire. Poursuivons donc le programme CAESAR, comme nous le faisons avec le Rafale, pour maintenir un seuil minimum de compétence.

**M. Joaquim Pueyo, rapporteur pour avis.** Le ministre vient de nous expliquer que ce risque de rupture capacitaire n'existait pas pour le moment. Il est trop tôt pour effectuer de nouvelles commandes. Je suis donc défavorable à cet amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN18. Elle examine ensuite l'amendement DN19 de M. Fromion.*

**M. Yves Fromion.** Le ministre s'est déjà exprimé sur les équipements d'accompagnement et de cohérence (EAC) et a rappelé leur importance. La faible dotation qu'ils reçoivent au sein du programme 178 rend difficile l'accomplissement des missions de l'état-major de l'armée de terre. Année après année, les chefs d'état-major successifs de l'armée de terre attirent notre attention sur la faiblesse de ces dotations. Il faut donc remédier à cette situation et faire en sorte que ces équipements ne soient pas les laissés pour compte de la programmation.

**M. Joaquim Pueyo, rapporteur pour avis.** Je suis défavorable à cet amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement DN19. Elle examine ensuite l'amendement DN20 de M. Fromion.*

**M. Yves Fromion.** Cet amendement est la déclinaison du précédent pour les forces navales.

**M. Gilbert Le Bris, rapporteur pour avis.** Cet amendement propose d'augmenter les crédits d'EAC des forces navales de 50 millions d'euros pour

2014. Mais le projet de loi de finances prévoit déjà de les augmenter de 45 millions en 2014, avec une augmentation de 86 % avec fonds de concours et attributions de produits par rapport à l'année passée. Je dirais donc que cet amendement est satisfait.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement DN20. Elle examine ensuite l'amendement DN21 de M. Fromion.*

**M. Yves Fromion.** Comme les deux précédents, cet amendement propose d'augmenter les crédits d'EAC mais, cette fois, de l'armée de l'air.

**M. Serge Grouard, rapporteur pour avis.** Je suis d'accord sur le fond de cet amendement et l'importance qui doit être accordée aux crédits d'EAC de l'armée de l'air. Mais le problème est que cet amendement prélève des crédits sur le programme 402, qui est tout aussi important.

On comprendra donc que je ne peux donner un avis favorable à cette proposition, car j'ai déjà annoncé que je donnerai un avis défavorable aux crédits « Préparation et emploi des forces » de l'armée de l'air. Je m'abstiendrai donc sur cet amendement.

*La commission **rejette** l'amendement DN21.*

**Mme la présidente Patricia Adam.** Nous allons maintenant passer aux votes sur les crédits de la mission « Défense ».

**M. Alain Marty, rapporteur pour avis.** Je tiens à préciser que je m'abstiendrai sur les crédits concernant le « Soutien et logistique interarmées ».

\*

\* \*

*Après avoir entendu les conclusions du rapporteur pour avis déclarant s'abstenir, la commission émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits « Soutien et logistique interarmées » de la mission « **Défense** ».*



## ANNEXE

### Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis

➤ **État-major des armées – Vice-amiral d’escadre Éric Chaplet**, sous-chef d’État-major « Soutien » ;

➤ **Secrétariat général pour l’administration (SGA) – Contrôleur général des armées Jean-Paul Bodin**, secrétaire général ;

➤ **Direction des affaires financières du ministère de la Défense – M. Hugues Bied-Charreton**, directeur, et **M. le commissaire en chef de 1<sup>ère</sup> classe François-Alain Serre**, adjoint au service des synthèses et du pilotage budgétaire ;

➤ **Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives – CGA Éric LUCAS**, directeur ;

➤ **Service de santé des armées (SSA) – Médecin général des armées Jean-Marc Debonne**, directeur central, et **médecin général Éric Darre**, chef de la division « performance synthèse » de la direction centrale du SSA ;

➤ **Service d’infrastructure de la Défense – Ingénieur hors classe René Stephan**, directeur central, ingénieur en chef de 1<sup>ère</sup> classe **M. Bernard Lepilleur**, et ingénieur en chef de 1<sup>ère</sup> classe **Guy Retat**.