

N° 3465

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2020

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2021** (n° 3360)

TOME III

DÉFENSE

SOUTIEN ET LOGISTIQUE INTERARMÉES

PAR M. CLAUDE DE GANAY

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021	13
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES	13
A. LES CRÉDITS REGROUPÉS À L'ACTION 1 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »	16
1. Emploi des forces.....	16
2. Renseignement d'intérêt militaire.....	16
3. Les systèmes d'information et de communication.....	17
4. Les infrastructures des systèmes d'information et de communication	17
B. LES CRÉDITS INSCRITS À L'ACTION 5 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »	17
1. Le soutien santé.....	18
2. Les infrastructures de santé.....	21
3. Le soutien pétrolier	21
4. Les crédits des bases de défense	22
5. Les soutiens complémentaires	22
6. Le service interarmées des munitions	23
7. Le service du commissariat aux armées.....	24
8. Les infrastructures de soutien	24
C. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES	25
II. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »	27
A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DES ARMÉES	29

B. LES SYSTÈMES D'INFORMATION, D'ADMINISTRATION ET DE GESTION.....	29
C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES.....	30
1. Les aides à la reconversion	31
2. L'action sociale du ministère et les autres politiques de ressources humaines.....	32
D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE	35
E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS.....	36
F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION.....	37

DEUXIÈME PARTIE : LA POLITIQUE CULTURELLE DU MINISTÈRE DES ARMÉES : LA VALORISATION D'UN PATRIMOINE DIVERSIFIÉ AU PROFIT DE L'ATTRACTIVITÉ DES ARMÉES ET DU LIEN ARMÉE-NATION 39

I. UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS CONTRIBUE À LA DÉCLINAISON D'AXES DIVERSIFIÉS	39
A. UNE POLITIQUE FAISANT INTERVENIR PLUSIEURS ACTEURS.....	39
1. La DPMA : chef de file de la politique culturelle.....	39
2. Le SHD : un garant de la conservation du patrimoine.....	41
a. Une structure héritière d'une longue tradition.....	41
b. Un service moteur de la recherche historique	41
c. Une organisation tournée vers ses usagers	41
3. L'ECPAD : un service doté d'une expertise audiovisuelle et cinématographique	42
a. Des compétences et archives clefs.....	42
b. Des ressources en augmentation.....	42
4. Les musées nationaux	42
a. Le musée de l'Air et de l'Espace : pionnier dans le domaine aéronautique	43
b. Le musée de la Marine : un établissement constitué en réseau et en cours de transformation	43
c. Le musée de l'Armée : navire amiral des musées militaires.....	44
i. Un programme de modernisation qui se poursuit	44
ii. Des projets pour faire évoluer l'offre culturelle.....	44
5. La commission scientifique des collections : une instance de contrôle.....	45
B. UNE POLITIQUE DÉCLINÉE SELON DES AXES DIVERSIFIÉS	45
1. La transformation numérique de la politique culturelle du ministère des Armées	45
a. De nombreux projets de numérisation	45
b. « Mémoire des hommes » : une initiative qui permet de consolider le lien entre les musées militaires et le grand public	46

2. Le soutien à la production artistique, littéraire et audiovisuelle	46
a. Une politique active de coédition	46
b. Un accompagnement financier de l’audiovisuel conséquent	47
c. Des actions conjointes avec l’univers institutionnel et associatif.....	47
3. Une plus grande ouverture au monde de la recherche	48
4. Une politique culturelle plus déconcentrée.....	48
5. La modernisation et l’unification des systèmes d’information.....	48
II. DES ENJEUX STRUCTURELS	49
A. DES FRAGILITÉS LIÉES AU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES MUSÉES	49
1. Des ressources propres peu diversifiées qui fragilisent la santé financière des établissements	49
a. Des revenus de billetterie exposés à la conjoncture.....	50
b. Un bilan mitigé pour les tentatives de diversification des ressources propres.....	50
2. Des crédits dédiés qui permettent, d’assurer une stabilité dans la conduite de la politique culturelle par les musées	50
a. Le musée de l’Armée	50
b. Le musée de l’Air et de l’Espace.....	51
c. Le musée de la Marine	51
B. DES RESSOURCES HUMAINES EN QUÊTE DE PÉRENNITÉ.....	51
III. UNE MODERNISATION QUI SE POURSUIT	52
A. LA TRANSFORMATION DES ARCHIVES.....	52
B. CONSERVER ET VALORISER LE PATRIMOINE.....	52
1. Assurer la conservation du patrimoine	52
2. Communiquer et diffuser pour rayonner davantage	52
3. Poursuivre le développement de la recherche historique.....	53
C. POURSUIVRE LA STRUCTURATION ET LA MODERNISATION DU CADRE D’ACTION DE LA FONCTION CULTURE	53
1. Réviser le cadre réglementaire de l’action culturelle.....	53
2. Assurer, de manière pérenne, les moyens financiers nécessaires	54
3. Fédérer la communauté du patrimoine	54
TROISIÈME PARTIE : LA COMMUNICATION DU MINISTÈRE DES ARMÉES.....	55
I. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE FONDÉE SUR LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET REPOSANT SUR UNE STRUCTURE COORDINATRICE DE LA COMMUNICATION DES TROIS PILIERS DU MINISTÈRE	57
A. LA DICOD, UNE STRUCTURE COORDONNATRICE DIRECTEMENT RATTACHÉE AU MINISTRE DES ARMÉES ET DONT LE DÉLÉGUÉ EST CHARGÉ DE PLUSIEURS MISSIONS.....	62

1. Une structure coordinatrice directement rattachée au ministre des armées	62
2. Un délégué chargé de plusieurs missions clairement définies	62
a. Le porte-parolat	62
b. La conception et la conduite de la politique générale d'information et de communication du ministère	63
c. La veille des médias et l'analyse de l'opinion publique	64
d. Le soutien général des activités de communication du ministère	64
i. Un soutien métier	65
ii. Un soutien administratif et logistique	65
3. Des moyens en décroissance mais qui restent conséquents	66
a. Le budget de la DICoD	66
b. Des effectifs en diminution et en voie de civilianisation	66
B. L'EMA-COM, LES SIRPA ET LES COMMUNICANTS DE TERRAIN : DES MILITAIRES CHARGÉS DE L'INFORMATION OPÉRATIONNELLE.	68
1. L'EMA-COM, une cellule de l'état-major dédiée à l'information opérationnelle	68
a. Des missions tournées vers les opérations	68
b. Un public-cible diversifié	69
c. Des moyens limités	69
2. Les SIRPA, pilotes de la communication opérationnelle et institutionnelle de chaque armée	70
a. De nombreux domaines d'intervention	70
i. La communication opérationnelle	70
ii. La communication institutionnelle	70
iii. La communication interne	71
iv. La communication de recrutement	71
v. Le conseil au commandement et la coordination des communicants de terrain	72
b. Une diversité d'interlocuteurs	72
c. Des moyens humains restreints	72
3. Les officiers de communication à l'échelon local au service d'une information de proximité	72
4. Les officiers de communication déployés en opération extérieure : des militaires garants de l'information opérationnelle en tout point du globe	73
C. LE DGA-COMM, UNE STRUCTURE CHARGÉE DE LA COMMUNICATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ARMEMENT ..	73
1. Une organisation régie par l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation de la DGA	73
2. Un effectif, en forte baisse, d'une quarantaine de personnes réparties entre l'administration centrale et les régions	74

3. Une communication tant interne qu'externe.....	74
4. Le budget de la DGA-COMM	74
5. Un plan annuel de communication élaboré en coordination avec la DCoD.....	74
6. Les relations de la DGA-COMM avec la presse	76
D. LE SGA-COM : UNE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE SUR DES SUJETS MÉMORIELS ET TRANSVERSES.....	76
II. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION INTERNE À LA DCoD	78
A. UN CHEVAUCHEMENT ENTRE LES MISSIONS DE COMMUNICATION TRANSVERSALE DE LA DCoD ET DE COMMUNICATION DU SGA- COM QUI NE SEMBLE PAS PRIS EN COMPTE DANS LA TRANSFORMATION EN COURS.....	79
1. L'analyse des textes réglementaires fait apparaître des redondances entre les missions de communication externe du SGA et de communication transversale de la DCoD	79
a. Le volet transverse de la politique du ministère	79
b. La communication relative au recrutement.....	80
c. La communication relative aux anciens combattants et victimes de guerre et la communication mémorielle.....	80
d. Le maintien du lien armée-nation.....	80
2. Un gisement potentiel de gains d'efficience ?	81
B. UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS.....	82
1. Une civilianisation croissante de la DCoD ayant des conséquences sur l'équilibre interne de l'EMA-COM et des SIRPA.....	82
a. La DCoD contribue de moins en moins aux opérations extérieures	83
b. Alors que leurs effectifs sont déjà limités, l'EMA-COM et les SIRPA doivent compenser le désengagement de la DCoD.....	84
2. Un recours accru à la contractualisation entraînant un décalage croissant de la DCoD avec l'identité militaire du ministère.....	85
3. Des questions qui restent en suspens	85
a. L'interruption de la publication du magazine Armées d'aujourd'hui.....	85
b. L'évolution de la masse salariale au sein de la DCoD	86
c. Une question écrite du rapporteur spécial de la commission des finances François Cornut-Gentille sur les risques psychosociaux au sein des services du ministère des armées.....	86
C. DES JOURNALISTES DE DÉFENSE DÉJÀ FRAGILISÉS ÉCONOMIQUEMENT, QUI NE PEUVENT PLUS ASSURER PLEINEMENT LEUR MISSION D'INFORMATION	87
1. Les journalistes de défense sont aujourd'hui dans une situation économique difficile	87

2. Une fonction de porte-parole, clairement définie par les textes, qui n'est pas pleinement assurée	88
a. Une fonction clairement définie par les textes	88
b. Une fonction qui n'est pas pleinement assurée	88
c. La nécessité de garantir la faculté, pour les journalistes, d'assurer leur mission d'information.....	88
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	91
I. AUDITION DE MME ISABELLE SAURAT, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE POUR L'ADMINISTRATION	91
II. EXAMEN DES CRÉDITS	92
ANNEXES	115
ANNEXE 1 : LETTRE OUVERTE DE L'ASSOCIATION DES JOURNALISTES DE DÉFENSE	115
ANNEXE 2 : AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS ET CONTRIBUTIONS	116
1. Auditions.....	116
2. Contributions écrites	117

INTRODUCTION

Le rapporteur a coutume, chaque année, de présenter dans son avis budgétaire un service du ministère des armées méconnu du grand public. S'il est un service pour lequel il n'aura pas besoin de le faire, tant il aura été médiatisé pendant la crise sanitaire, c'est le service de santé des armées (SSA). Ce service a été engagé dans l'opération Résilience après vérification de la règle des quatre « i », les moyens des autres ministères étant jugés inexistantes, insuffisants, inadaptés ou indisponibles. Toutefois, le rapporteur tient à rappeler que la mission première du SSA n'est pas de soigner des civils mais bien d'assurer le soutien santé en opération, depuis la préparation opérationnelle médicale du combattant jusqu'à la reprise du service du personnel blessé ou malade. De plus, et le rapporteur l'écrivait déjà l'année dernière, le SSA assume ses missions dans un contexte de sursollicitation et de fragilisation de ses ressources humaines. Il convient donc de veiller à ce que ce service demeure concentré sur son cœur de métier et ne devienne pas un recours habituel pour soulager un système de santé public saturé.

Concernant les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2021 sur les programmes 178 et 212 en faveur des soutiens et de la logistique interarmées, le rapporteur tient à saluer plusieurs avancées. Après avoir cessé de décroître en 2020, les crédits dévolus au SSA augmenteront sensiblement en 2021. Quant au service du commissariat aux armées (SCA), il poursuivra l'an prochain le déploiement des espaces ATLAS et la mise en application de la stratégie de concession à l'économat des armées de restaurants actuellement exploités en régie. En matière immobilière, l'exercice 2021 verra la poursuite des mesures visant à améliorer les conditions d'hébergement des personnels. Le plan famille, auquel le rapporteur a consacré son avis budgétaire de l'an dernier, se poursuivra avec l'ouverture de lits d'hébergement supplémentaires dans certaines communes franciliennes, la construction de nouvelles crèches, la réhabilitation et la réservation de logements, la rénovation de lieux de vie en garnison et la construction d'installations sportives.

S'agissant du volet thématique de son avis budgétaire, le rapporteur a choisi de traiter deux thèmes cette année : la politique culturelle du ministère des armées et la communication au sein du ministère.

Les armées sont le deuxième acteur culturel de l'État. Constitué de biens immobiliers, mobiliers et d'archives, le patrimoine du ministère des armées englobe toutes les formes de la culture militaire. Cet héritage a justifié la conduite d'une politique culturelle propre qui s'est structurée, en lien avec le ministère de la culture, au cours des vingt dernières années. Cette politique culturelle a pour objectif de conserver, d'enrichir et de faire rayonner ce patrimoine en dehors et à

l'intérieur du ministère des armées. Elle fait intervenir plusieurs acteurs : la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives – et, en son sein, la délégation des patrimoines culturels –, le Service historique de la Défense, l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), les musées nationaux et la commission scientifique des collections. Cette politique se décline selon plusieurs axes : la transformation numérique, le soutien à la production littéraire, artistique et audiovisuelle, une ouverture au monde de la recherche, une déconcentration accrue et la modernisation et l'unification des systèmes d'information. Cependant, cette politique est aujourd'hui confrontée à deux enjeux structurels : la santé financière fragile des musées et une problématique de ressources humaines, en particulier au sein des trois musées nationaux du ministère. Dans ce contexte, la modernisation de la politique culturelle du ministère des armées se poursuit : le ministère compte porter une attention particulière aux archives, à la conservation du patrimoine et à la structuration de la fonction culture.

Le second thème retenu par le rapporteur dans son avis budgétaire est celui de la communication au sein du ministère des armées. Pour permettre au ministère et à ses trois piliers – états-majors, secrétariat général pour l'administration et direction générale de l'armement – de mener à bien leur politique de communication, le pouvoir réglementaire a défini une architecture institutionnelle claire, reposant sur une structure directement placée sous l'autorité du ministre, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD), et chargée de coordonner la communication du ministère, des armées, directions et services.

Dans les textes, la DICoD est définie comme une structure coordinatrice dont le délégué assure plusieurs missions : le porte-parolat, la conception et la conduite de la politique générale d'information et de communication du ministère, la veille des médias et l'analyse de l'opinion publique, enfin, le soutien général des activités de communication du ministère. Pour ce faire, la DICoD bénéficie de moyens décroissants mais qui restent conséquents. La cellule de communication de l'état-major des armées, les services d'information et de relations publiques des trois armées – les SIRPA – et les communicants de terrain rattachés à leurs organismes respectifs sont des militaires chargés de l'information opérationnelle, à la fois sur les plans interne et externe. Les moyens humains de la cellule de communication de l'état-major des armées et des SIRPA sont, quant à eux, limités. La cellule de communication de la direction générale de l'armement (le DGA-COMM) dispose d'un effectif en baisse pour produire une communication à la fois interne et externe dans son champ de compétence. Enfin, l'organe de communication du secrétariat général de l'administration, le SGA-COM, est chargé de la communication interne et externe dans les champs de la mémoire, des anciens combattants et de la politique transversale du ministère.

Le ministère des armées a engagé un processus de transformation au sein de la DICoD qui suscite plusieurs interrogations. Tout d'abord, le rapporteur constate que les textes sont rédigés de telle sorte qu'il y a des chevauchements,

voire des frictions possibles, entre la fonction de communication transversale de la DICoD et la mission de communication externe du SGA-COM. Dès lors si, dans le cadre de la nouvelle organisation du ministère, des gains d'efficacité doivent être trouvés, sans doute pourrait-il être mis un terme à ce chevauchement. Ensuite, la politique de ressources humaines menée dans le cadre de la transformation de la DICoD soulève plusieurs difficultés. La civilianisation croissante de cette instance remet en cause l'équilibre interne des structures de communication des états-majors et le recours à des personnels contractuels entraîne un décalage avec l'identité militaire du ministère. Enfin, alors que les journalistes de défense se trouvent déjà fragilisés au sein de leur rédaction, ils peinent à assurer leur mission d'information dans la mesure où la fonction de porte-parolat n'est pas pleinement assurée par la DICoD.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Le présent rapport pour avis porte sur un ensemble cohérent d'environ 10 milliards d'euros de crédits consacrés aux soutiens *lato sensu*. Dans la nomenclature budgétaire, ils se répartissent entre deux programmes :

– le programme 178 « Préparation et emploi des forces », pour les quatre de ses sept actions qui ne retracent pas spécifiquement des dépenses liées à la préparation et à l'emploi d'une armée ;

– le programme 212 « Soutien de la politique de défense », pour les dépenses afférentes à la logistique interarmées et aux soutiens, en dehors des dépenses de personnel (titre 2) relevant d'autres programmes.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 178 « PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES » RELATIFS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » est placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA). Il constitue le cœur de la mission « Défense ». L'objet du programme est en effet de remplir les missions confiées aux armées tout en veillant au maintien d'un haut niveau de préparation opérationnelle.

Sur les sept actions que comporte le programme 178, quatre retracent des **dépenses transversales**, relevant de la **planification des moyens et de la conduite des opérations, du soutien et de la logistique interarmées** ou encore des **surcoûts liés aux opérations intérieures et extérieures**. Les trois autres retracent spécifiquement les dépenses de préparation des forces terrestres, navales et aériennes et font l'objet d'une analyse distincte par les rapporteurs pour avis⁽¹⁾ désignés à cet effet.

Afin de donner une image fidèle des moyens alloués aux différentes actions, en cohérence avec l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le tableau ci-dessous fait figurer à titre indicatif les dépenses de personnel (dite « de titre 2 ») correspondant à chaque action, bien qu'elles soient retracées depuis 2015 sur le programme 212 (*cf. infra II.*).

(1) *Préparation et emploi des forces – Forces terrestres : Mme Sereine Mauborgne ; Préparation et emploi des forces – Marine : M. Didier Le Gac ; Préparation et emploi des forces – Air : M. Jean-Jacques Ferrara.*

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

Les dépenses de titre 2, inscrites au programme 212, sont reportées dans ce tableau à titre indicatif.

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
Action 01 - Planification des moyens et conduite des opérations	689 088 743	731 712 066	6,19 %	655 722 923	686 776 339	4,14 %
<i>titre 2 (P212, A 54)</i>	<i>1 374 010 154</i>	<i>1 392 744 942</i>	<i>1,36 %</i>	<i>1 374 010 154</i>	<i>1 392 744 942</i>	<i>1,36 %</i>
sous-action 01-10 - Emploi des forces	283 897 769	311 300 885	10 %	275 991 590	298 039 887	8 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-01 à 54-05)</i>	<i>702 357 162</i>	<i>705 364 359</i>	<i>0,5 %</i>	<i>702 357 162</i>	<i>705 364 359</i>	<i>0,5 %</i>
sous-action 01-11 - Renseignement d'intérêt militaire	57 650 559	55 795 238	-3 %	56 526 033	54 701 214	-3 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-06)</i>	<i>171 373 781</i>	<i>173 794 020</i>	<i>1 %</i>	<i>171 373 781</i>	<i>173 794 020</i>	<i>1 %</i>
sous-action 01-14 - Systèmes d'information et de communication	334 540 415	351 869 808	5 %	320 655 300	321 539 027	0 %
<i>titre 2 (P212, SA 54-07)</i>	<i>500 279 211</i>	<i>513 586 563</i>	<i>3 %</i>	<i>500 279 211</i>	<i>513 586 563</i>	<i>3 %</i>
sous-action 01-21 – Infrastructures des systèmes d'information et de communication	13 000 000	12 746 135	-2 %	2 550 000	12 496 211	390 %
Action 05 - Logistique et soutien interarmées	2 416 436 696	2 560 184 990	6 %	2 141 527 638	2 194 498 768	2 %
<i>titre 2 (P212, SA 58)</i>	<i>2 845 555 928</i>	<i>2 688 470 445</i>	<i>-6 %</i>	<i>2 845 555 928</i>	<i>2 688 470 445</i>	<i>-6 %</i>
sous-action 05-11 – Infrastructures de santé	47 204 561	147 748 459	213 %	30 881 579	48 251 041	56 %
sous-action 05-80 - Fonction santé	218 342 203	224 181 129	3 %	109 987 363	130 023 205	18 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-06)</i>	<i>1 080 048 033</i>	<i>904 012 942</i>	<i>Non appréciable</i>	<i>1 080 048 033</i>	<i>904 012 942</i>	<i>Non appréciable</i>
sous-action 05-81 - Fonction pétrolière (jusqu'en 2015)						
<i>titre 2 (P212, SA 58-01)</i>	<i>131 941 704</i>	<i>132 987 545</i>	<i>1 %</i>	<i>131 941 704</i>	<i>132 987 545</i>	<i>1 %</i>

sous-action 05-82 - Soutien des forces par les bases de défense	1 186 144 933	1 206 110 922	2 %	983 024 418	999 633 934	2 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-02)</i>	<i>63 789 508</i>	<i>71 779 386</i>	<i>13 %</i>	<i>63 789 508</i>	<i>71 779 386</i>	<i>13 %</i>
sous-action 05-83 - Soutiens complémentaires	150 983 421	179 857 721	19 %	156 846 562	141 625 216	-10 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-03)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		<i>0</i>	<i>0</i>	
sous-action 05-84 - Service interarmées des munitions	30 341 628	15 755 602	-48 %	20 432 969	16 721 178	-18 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-04)</i>	<i>90 275 680</i>	<i>90 914 513</i>	<i>1 %</i>	<i>90 275 680</i>	<i>90 914 513</i>	<i>1 %</i>
sous-action 05-85 - Service du commissariat aux armées	692 656 961	643 676 184	-7 %	617 074 952	669 910 928	9 %
<i>titre 2 (P212, SA 58-05)</i>	<i>1 479 501 003</i>	<i>1 488 776 059</i>	<i>1 %</i>	<i>1 479 501 003</i>	<i>1 488 776 059</i>	<i>1 %</i>
sous-action 05-89 – Infrastructures des soutiens	90 762 989	142 854 973	57 %	223 279 795	188 333 266	-16 %
Action 06 - Surcoûts liés aux opérations extérieures	850 000 000	820 000 000	-3 %	850 000 000	820 000 000	-3 %
<i>titre 2 (P212, SA 59-01)</i>	<i>254 201 203</i>	<i>250 000 000</i>	<i>-2 %</i>	<i>254 201 203</i>	<i>250 000 000</i>	<i>-2 %</i>
Action 07 - Surcoûts liés aux opérations intérieures	-	30 000 000		-	30 000 000	
<i>titre 2 (P212, SA 59-02)</i>	<i>100 000 000</i>	<i>100 000 000</i>	<i>0 %</i>	<i>100 000 000</i>	<i>100 000 000</i>	<i>0 %</i>
Total (hors titre 2)	3 955 525 439	4 141 897 056	+5 %	3 647 250 561	3 731 275 107	+2 %
Total (titre 2 du P212 correspondant au personnel concourant aux actions présentées) ⁽²⁾	4 573 767 285	4 431 215 387	-3 %	4 573 767 285	4 431 215 387	-3 %
Total	8 529 292 724	8 573 112 443	+0,5 %	8 221 017 846	8 162 490 494	-1 %

P : programme. SA : sous-action. Les dépenses de personnel correspondantes à ces actions figurent au programme 212. Elles sont indiquées à titre d'information dans le tableau et n'ont pas d'influence sur les totaux par action.

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire envoyé par le rapporteur, octobre 2020.

A. LES CRÉDITS REGROUPÉS À L'ACTION 1 « PLANIFICATION DES MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS »

L'action 1 du programme 178 regroupe les crédits concourant au financement de plusieurs missions et organismes interarmées. Les crédits de cette action, de 731,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 6,19 %) et de 686,7 millions en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2021, augmenteront surtout au profit de l'emploi des forces (+ 10 % en autorisations d'engagement et + 8 % en crédits de paiement) et des infrastructures des systèmes d'information et de communication (+ 390 % en crédits de paiement).

1. Emploi des forces

La sous-action 10 « Emploi des forces » de l'action 1 du programme 178 finance diverses activités de l'état-major des armées (EMA) et des organismes et états-majors interarmées (EMIA).

Après une baisse de 5 % l'an dernier, les crédits de paiement (CP) inscrits à la sous-action 10 augmentent de 8 % en 2021 pour s'établir à 298 millions d'euros (+10 % pour les autorisations d'engagement, soit 311 millions d'euros).

De nombreux postes sont en croissance. Les dépenses liées aux activités opérationnelles, de 67,29 millions d'euros en CP, restent dynamiques (+ 7 %), tirées par les dépenses de transport stratégique. Elles intègrent les activités 2021 dont 18 exercices planifiés ainsi que les exercices 2020 reportés en 2021. De plus, les crédits prévus pour l'achat de prestations intellectuelles, de 1,3 million d'euros en crédits de paiement, augmentent très significativement (+ 41,9 % en CP) pour financer « l'innovation digitale ». Le « soutien des ressources humaines », est lui aussi en forte hausse (+ 24 % en crédits de paiement), notamment pour les actions de formation à la cyberdéfense. Les dépenses liées aux « relations bilatérales et états-majors interalliés », de 93,7 millions d'euros, croissent aussi de 9,2 % en CP.

Les autorisations d'engagement pour les dépenses de communication et de relations publiques, de 3,29 millions d'euros, restent stables.

2. Renseignement d'intérêt militaire

La sous-action 11 retrace les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM), consacrés à l'acquisition et à l'entretien d'équipements à vocation opérationnelle, ainsi qu'au soutien des principales missions de la DRM : appui aux théâtres d'opérations et échanges bilatéraux avec les partenaires étrangers.

La ressource prévue en 2021, en légère baisse de 3 %, par rapport à l'exercice 2020, devrait permettre à la DRM d'héberger l'ensemble des données collectées et de faire du multi-intercepteurs (ROIM-ROC-ROHUM-

GEOINTROEM), c'est-à-dire le croisement automatique de données du renseignement d'intérêt militaire provenant de différents capteurs par l'ajout d'outils performants tout en améliorant la disponibilité et la sécurité de l'accès à l'information pour la fonction interarmées du renseignement (FIR) et les théâtres d'opérations.

3. Les systèmes d'information et de communication

La sous-action 14 retrace les crédits de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI), qui a pour mission de gérer et de maintenir en condition des matériels de télécommunication, de communication et d'information, au profit des armées, directions et services du ministère de la défense.

Comme en 2020, les autorisations d'engagement continueront à croître (+ 5 %) légèrement en 2021. Cependant, les crédits de paiement resteront stables. Ces sommes permettront de répondre à l'ensemble des missions opérationnelles confiées aux forces armées, par l'appui SIC des opérations extérieures (OPEX), des missions intérieures (MISSINT) et de la préparation opérationnelle des forces. Elles permettront aussi d'appuyer les armées, directions et services dans le cadre de la politique numérique du ministère.

4. Les infrastructures des systèmes d'information et de communication

La sous-action 21 définit les programmes d'infrastructure à lancer et à conduire dans les établissements 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 2021, les crédits de paiement destinés à cette sous-action croîtront très fortement (+390 %). Cette hausse s'explique par un transfert de crédits du budget opérationnel de programme (BOP) « soutien des forces » vers le BOP « DIRISI », afin de financer les opérations immobilières au bénéfice des entités de l'opérateur DIRISI. Par ailleurs, après un déploiement sur deux sites en 2020, le système intégré de protection de site (SIPS) sera généralisé en 2021 au sein d'entités de la DIRISI afin de présenter au responsable une situation tactique de la sécurité du site.

B. LES CRÉDITS INSCRITS À L'ACTION 5 « LOGISTIQUE ET SOUTIEN INTERARMÉES »

L'action 5 du programme 178 regroupe les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de plusieurs fonctions de soutien, spécialisés ou communs. La majorité des crédits finance le soutien de l'homme à travers le service du commissariat aux armées et les bases de défense et concourt donc

directement à l'efficacité opérationnelle, à la protection des militaires, à leur moral et à leur fidélisation.

1. Le soutien santé

La sous-action 05-80 retrace les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention du service de santé des armées (SSA). Outre la médecine des forces en opérations, le SSA a quatre missions qui font aussi du service un contributeur essentiel de la politique de santé publique : la gestion des hôpitaux militaires, le ravitaillement sanitaire, la formation et la recherche.

Après avoir cessé de décroître en 2020, les crédits dévolus au SSA augmenteront en 2021 de 3 % en autorisations d'engagement et de 18 % en crédits de paiement.

Un service de santé des armées dans un état critique

1) Les missions et l'organisation du service de santé des armées

Composé de 14 700 hommes et femmes, civils et militaires, et de plus de 3 000 réservistes, le service de santé des armées a pour mission première d'assurer, en toutes circonstances, le soutien médical des forces armées (Terre, Air, Marine) et de la gendarmerie en métropole comme sur les théâtres d'opérations. En plus de cette mission, le service de santé participe à l'offre de soin publique sur le territoire national.

Afin de répondre à ses différentes missions, le service de santé est organisé en quatre directions :

- la direction de la médecine des forces (DMF) qui assure la direction des 16 centres médicaux des armées, des chefferies du service de santé (force d'action navale, forces sous-marines, forces spéciales), et du service de protection radiologique des armées (SPRA) ;
- la direction des hôpitaux (DHOP) qui assure la direction de la composante hospitalière et de ses huit hôpitaux d'instruction des armées (HIA) ;
- la direction de la formation, de la recherche et de l'innovation (DFRI) ;
- la direction des approvisionnements en produits de santé des armées (DAPSA) qui a pour rôle stratégique de permettre aux forces armées de bénéficier, à n'importe quel endroit du globe, des produits de santé nécessaires au soutien du blessé et du malade ;
- la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN) ;
- le département de gestion des ressources humaines (DépGRH).

2) Un service sous forte tension

i) Le poids de la réduction des moyens budgétaires

Comme l'ont souligné les sénateurs Jean-Marie Bockel et Christine Prunaud dans leur rapport d'information du 10 juin 2020⁽¹⁾, injonction est faite au SSA de **répondre à l'augmentation de ses missions tout en subissant une diminution de ses ressources.**

Le SSA fut, ces dernières années, un **service sous forte contrainte budgétaire, les différentes politiques budgétaires ayant eu un impact négatif sur les personnels engagés pour assurer la santé des militaires.** La révision générale des politiques publiques et les lois de programmation militaires, en imposant une **déflation du personnel**, ont porté préjudice aux capacités de ce service. Malgré ces fortes contraintes, **le rapporteur tient à saluer l'engagement sans faille de l'ensemble des personnels.** Il reste cependant préoccupé par l'évolution structurelle de cette institution indispensable. Le **plan de réforme « SSA 2020 »** ne laisse présager aucun retour en arrière. La **fermeture de l'hôpital du Val-de-Grâce**, véritable **fleuron français reconnu sur la scène internationale**, est vécue par les personnels comme un **traumatisme.**

Dans la configuration actuelle, la continuité des soins est en grande partie liée à **l'apport de 3 000 réservistes. Avec moins de 15 000 personnes, le SSA, a perdu 1 600 postes en cinq ans et nécessiterait un apport de 100 médecins.**

(1) <http://www.senat.fr/rap/r19-501/r19-501.html>, le rapport d'information traite du « Suivi de l'action du service de santé des armées pendant la crise sanitaire »

ii) Une surutilisation des capacités du SSA

Avec des **moyens affaiblis, le service de santé des armées a dû accompagner l'engagement intense en opérations** des armées françaises notamment au Sahel, puis, à partir de 2015, la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre. Rappelons que le SSA a perdu, au Mali, en 2019, le médecin capitaine des armées Marc Laycuras. Cette perte témoigne du **dévouement total des militaires du SSA** malgré la diminution de leurs moyens. Les **effectifs, avec un taux de projection de 106 % pour les équipes médicales et de 200 % pour les équipes chirurgicales, sont surengagés.**

Malgré cette surutilisation structurelle, le SSA a été **fortement déployé pour répondre à la crise de la COVID**. Le service a notamment été mobilisé pour mettre en place des **lits de réanimation supplémentaires** et assurer **l'évacuation sanitaire de patients entre différentes structures hospitalières**. C'est à Mulhouse, avec le déploiement d'un **élément mobile de réanimation**, que l'action du SSA a été la plus médiatisée. **Le rapporteur souhaite souligner sa perplexité face à l'emploi, à Mulhouse, de moyens militaires quand des structures privées semblaient en capacité d'accueillir des patients.** Son recours a sûrement été pertinent puisque répondant à la règle des quatre « i » (les moyens des autres ministères étant jugés inexistant, insuffisants, inadaptés ou indisponibles) mais a aussi été un élément de communication politique. La mission première du SSA est et doit rester le soutien médical des forces armées en toutes circonstances et en tout lieu. Parallèlement au déploiement d'éléments mobiles, les hôpitaux militaires ont contribué pleinement à la **prise en charge des patients sur leur territoire**. Ils ont **traité 3 % des réanimations alors qu'ils représentent 1 % de l'offre de soin**. Cette adaptabilité a été rendue possible grâce aux **renforts de réservistes et élèves du SSA**. Parallèlement à cet engagement pour les civils, **92 soignants issus des HIA étaient déployés en OPEX ou missions de courte durée**. Afin de pouvoir répondre à des cas de contamination sur les théâtres d'opérations, la médecine des forces a constitué cinq équipes de deux binômes, composés d'un urgentiste et un infirmier, pour les déployer en tant que « renfort COVID-19 » en cas de dégradation de la situation sanitaire. Enfin, la **chaîne logistique a constitué l'un des maillons essentiels du fonctionnement du SSA**. Le service du ravitaillement médical a assuré, de manière intense, l'approvisionnement journalier de toutes les structures médicales militaires dont les hôpitaux et centres médicaux.

iii) Des ressources humaines fragilisées

Les **différentes déflations imposées par les précédentes lois de programmation militaire ont eu des conséquences non négligeables sur les effectifs**. De nombreux médecins ont quitté l'institution si bien que les objectifs de déflation ont été largement dépassés. Cela s'explique en partie par le souhait de certains personnels d'exercer dans le civil face au **climat de transformation permanent**. Différentes branches sont plus touchées que d'autres. La médecine des forces qui correspond au service de proximité nécessiterait l'apport de 100 médecins généralistes.

Le SSA subit aussi les conséquences de la possibilité faite aux militaires de bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate. Cette particularité statutaire, liée au fort engagement demandé tout au long de la carrière, conduit à un départ à la retraite anticipé par rapport aux praticiens des structures hospitalières civiles. Afin de résoudre cette difficulté, **l'emploi de contractuels et l'utilisation de réservistes sont de plus en plus courants**. Selon les informations fournies au rapporteur, vingt et un généralistes contractuels ont été recrutés en 2019 contre trois l'année précédente. L'objectif est d'atteindre les 20 % de contractuels d'ici à 2030. Cependant, ce domaine professionnel est très concurrentiel et les rémunérations proposées sont en décalage avec le secteur privé. Compte tenu de ce décalage, il semble qu'un projet de revalorisation de la rémunération, particulièrement pour le corps infirmier, soit en cours. Il convient de signaler que les « primes COVID » sont aussi acquises pour les personnels du SSA.

Lors de l'audition de la ministre des armées le 6 octobre dernier, le rapporteur a soulevé la question des revalorisations salariales au profit des personnels du SSA. Mme la ministre Florence Parly a indiqué au rapporteur que « *les personnels de ce service [avaient] naturellement bénéficié des « primes covid ». Certaines mesures figurant dans les accords du Ségur de la santé doivent être transposées au personnel hospitalier [des huit HIA]. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale en assurera pour partie le financement, qui n'est pas entièrement arrêté et qui devra donc être complété.* » Le rapporteur sera particulièrement attentif à cette transposition puisqu'elle conditionnera l'attractivité future du SSA.

Autre pilier du recrutement, le **SSA forme directement une partie de ses médecins⁽¹⁾**. Recrutés en grande partie après le baccalauréat, ces derniers suivent une formation rémunérée contre un engagement à servir d'une certaine durée. Il y a quelques années, une promotion comptait 70 élèves. Aujourd'hui, le SSA est parvenu à dépasser les cent élèves par promotion. Cependant, le temps de formation, entre 9 et 12 ans, est long et les résultats ne seront visibles que dans quelques années.

Enfin, comme tous les corps d'armée, le SSA a connu, depuis la suppression des quotas restrictifs, une **vague de féminisation**. Aujourd'hui, les **femmes représentent 52 à 53 % des candidats**. Cette féminisation soulève la question de la disponibilité des effectifs lors des déploiements. L'Allemagne a résolu cette question en augmentant ses effectifs de 20 % pour compenser les grossesses. Côté français, on souhaite plutôt répondre à cet enjeu via le recrutement de contractuels.

2. Les infrastructures de santé

La sous-action « infrastructures de santé » définit les programmes d'infrastructure à initier et à conduire dans les établissements du service de santé des armées (SSA) afin, d'une part, de répondre à l'ambition opérationnelle dans ce domaine et, d'autre part, de garantir un niveau optimal dans l'exercice de l'activité médicale.

Créée en 2020, cette sous-action verra augmenter ses moyens sensiblement en 2021. Les **autorisations d'engagements croîtront de 213 %, les crédits de paiement de 56 %**. Avec ces sommes, le SSA poursuivra la réalisation de ses deux programmes d'infrastructure (PI) centraux dans la transformation du service : le PI « Fonction Hospitalière » et le PI « Médecine des Forces ». En parallèle de ces programmes, des opérations de sécurisation des hôpitaux militaires des armées (HIA) seront conduites. **Le rapporteur se félicite de cette augmentation des crédits du SSA.**

3. Le soutien pétrolier

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les recettes et les dépenses de la fonction pétrolière sont, par dérogation au principe d'unité budgétaire, séparées du budget général pour être retracées dans un compte de commerce n° 901, intitulé « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires ».

(1) À l'école de santé des armées de Lyon-Bron.

Grâce à un découvert autorisé⁽¹⁾, ce compte de commerce apporte de la souplesse aux opérations conduites par le service de l'énergie opérationnelle⁽²⁾ (SEO) en lui permettant d'acheter de gros volumes de carburant à tout moment. Ce mode de gouvernance budgétaire, qui isole la fonction pétrolière des autres domaines, incite également le SEO à une gestion active de la trésorerie et, pour cela, à la valorisation de ses prestations à l'égard de ses clients, dans le respect du principe d'équilibre du compte de commerce.

Les dépenses de personnel du SEO sont retracées dans la sous-action 58-01 du programme 212. En 2021, Elles continueront de se redresser légèrement (+ 1 %), conformément à la loi de programmation militaire tout en restant en décalage avec les besoins du service liés au contrat opérationnel. Comme le rapporteur l'a mis en évidence il y deux ans, le SEO fait face à des difficultés de recrutement dans des spécialités pour lesquelles la concurrence est très forte avec les entreprises civiles.

4. Les crédits des bases de défense

Il existe aujourd'hui cinquante-cinq bases de défense (BdD) dont quarante-cinq en métropole et dix en outre-mer et à l'étranger. L'arrêté du 23 mai 2018 a réduit le nombre de bases de défense métropolitaines de 51 à 45. Cet ajustement de la carte des bases de défense, effectif depuis le 1^{er} janvier 2019, a pour objectif l'amélioration de la qualité du soutien, l'optimisation de la ressource dédiée, la simplification du fonctionnement et le renforcement de la lisibilité de l'organisation des armées, au sein du ministère comme en interministériel.

La sous-action 05-82 « Soutien des forces par les bases de défense » retrace les crédits d'investissement, d'intervention et de fonctionnement des 55 BdD, qui répondent aux besoins d'administration générale et du soutien commun (AGSC) des unités qui leur sont rattachées (soutiens communs et financier, administration du personnel, entretien des espaces verts, gardiennage, entretien des véhicules, etc.) dans un périmètre géographique donné. Elles constituent donc un premier échelon, local, de mutualisation des soutiens.

Les crédits de paiement (CP) comme les autorisations d'engagement (AE) resteront stables en 2021 (+ 2 % en AE, + 2 % en CP). Parallèlement, les dépenses de personnel augmenteront de 13 %.

5. Les soutiens complémentaires

La sous-action 05-83 « Soutiens complémentaires » regroupe diverses activités interarmées concourant au soutien des forces en métropole et outre-mer,

(1) Selon les informations fournies au rapporteur, en 2020, ce montant était de 125 millions d'euros.

(2) Dans le cadre de la nouvelle stratégie énergétique de défense présentée par la ministre des armées, le service des essences des armées a été rebaptisé service de l'énergie opérationnelle.

essentiellement dans le domaine de la logistique interarmées. Sous-action en quelque sorte « fourre-tout », elle connaît régulièrement des changements de périmètres.

Le montant de l'indemnité compensatrice SNCF s'établira à 128 millions d'euros en crédits de paiement en 2021, pour prendre en compte des améliorations prévues dans le cadre du plan « Famille » (extension des réductions aux familles de militaires), et de l'augmentation des tarifs SNCF.

L'année 2021 sera en outre marquée par le transfert vers l'armée de terre du centre national des sports de la défense (CNSD).

USAGE DES CRÉDITS PRÉVUS À LA SOUS-ACTION 05-83 POUR 2021

(en millions d'euros)

Domaines	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Domaines	AE en M€	CP en M€
Indemnité compensatrice SNCF	127,98	125,47
Services généraux externalisés	42,00	7,00
Déconstruction des installations nucléaires	1,95	1,91
Maintien en sécurité des installations désactivées de l'OTAN	1,12	1,10
Direction de la maintenance aéronautique	1,07	1,05
Autres dépenses	5,74	5,10
Total	179,86	141,63

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2020.

6. Le service interarmées des munitions

La mission du service interarmées des munitions (SIMu) consiste à mettre à disposition des forces, en tous lieux et en tout temps, des munitions de toutes natures, hors dissuasion, de la munition de 5,56 mm au missile Exocet ou Scalp, en quantité et en qualité requises, en assurant aux utilisateurs leur sécurité d'emploi. Une mission essentielle d'appui aux forces armées, puisque, comme le notait un illustre commandant d'artillerie, « *on peut rester vingt-quatre, s'il le faut même, trente-six heures sans manger ; mais l'on ne peut rester trois minutes sans poudre, et des canons arrivant trois minutes plus tard n'arrivent pas à temps.* »⁽¹⁾

Dans la continuité de 2020, les autorisations d'engagement diminueront de 48 % pour s'établir à 15,755 M€ Après une hausse en 2020, les crédits de paiement diminueront aussi et atteindront les 16,7 M€ Ces baisses s'expliquent par l'engagement de ressources importantes en 2019 et 2020, afin de remettre à niveau un parc d'engins de transport et de manutention vieillissants.

(1) Bonaparte, commandant de l'artillerie de l'armée du Midi le 16 octobre 1793 aux représentants du peuple à Marseille.

7. Le service du commissariat aux armées

Créé le 1^{er} janvier 2010, le service du commissariat aux armées (SCA) constitue l'échelon national de mutualisation des soutiens.

En 2021, les dépenses du SCA, hors masse salariale, devraient globalement se stabiliser (+ 9 % en crédits de paiement, - 7 % en autorisations d'engagement).

Dans ce contexte, l'année 2021 sera marquée par :

- la **poursuite du soutien apporté à la mission intérieure Sentinelle** ;
- la poursuite du déploiement des **espaces ATLAS, points uniques sur base pour entreprendre les démarches administratives et de soutien**, afin d'atteindre 205 guichets en métropole fin 2021 ;
- la poursuite des **efforts de formation du personnel** pour accompagner la transformation mise en œuvre dans le cadre du projet « SCA 22 » ;
- la poursuite de la mise en œuvre de la **stratégie de concession à l'économat des armées (EdA) de restaurants actuellement exploités en régie**. Cette stratégie concerne 73 restaurants sur la période 2020 – 2025, dont les 22 premiers sont concédés entre 2020 (9 restaurants) et 2021 (13 restaurants) ;
- la montée en puissance de **l'établissement national de la solde (ENS)** ;
- l'objectif de **déploiement du wifi gratuit au profit des bâtiments de la marine nationale stationnés à quai** dans leur port base ;
- la reprise d'une partie du soutien opéré auparavant par le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC).

8. Les infrastructures de soutien

La sous-action 05-89, créée en 2020 pour accueillir une partie des crédits d'infrastructure en provenance du programme 212, est destinée à financer les travaux d'infrastructure (constructions et rénovations) d'organismes de soutien interarmées ainsi que l'infrastructure des bases de défense (BdD), à l'exclusion des dépenses d'entretien et des dépenses de maintien en condition des infrastructures des BdD transférées aux commandants de bases de défense.

Pour l'année 2021, les autorisations d'engagement augmenteront de 57 % pour s'établir à 142,8 M€ En revanche, les crédits de paiement diminueront de 16 % et avoisineront les 188,33 M€ Les crédits portés sur cette sous-action serviront notamment en 2021 à financer plusieurs projets importants liés au COMCYBER de Rennes et à la rénovation de dépôts de munitions.

C. LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

En raison de leur caractère difficilement prévisible, les opérations extérieures (OPEX) font l'objet d'une provision à l'action 6 du programme 178 au titre des « surcoûts liés aux opérations extérieures ». Les surcoûts au titre des opérations intérieures (OPINT) sont quant à eux retracés à l'action 7.

Conformément à la trajectoire fixée par la loi de programmation militaire, le ministère des Armées poursuivra, en 2021, son effort de « sincérisation » du financement des OPEX et des OPINT.

- 1,07 milliard d'euros sera désormais provisionné pour les OPEX :
 - 820 millions d'euros retracés à l'action 6 ;
 - 250 millions d'euros de masse salariale retracés à la sous-action 59-01 du programme 212.
- 30 millions d'euros seront provisionnés pour les OPINT, à l'action 7. De plus, 100 millions d'euros de masse salariale sont retracés, pour 2021, à travers la sous action 59-02.

La LPM pour 2019-2025 préserve le principe du financement interministériel des surcoûts en gestion au titre de la solidarité gouvernementale. Une telle mesure se justifie dès lors que le ministère des Armées n'a pas la maîtrise de ses opérations, celles-ci étant décidées au plus haut niveau de l'État. La nouvelle LPM prévoit également, en cas de montant des surcoûts OPEX et OPINT inférieur à la provision, que l'excédent constaté puisse être conservé sur le budget de la mission « Défense ». Le rapporteur souhaite insister sur l'importance de ce principe de financement interministériel qui ne saurait être remis en cause, malgré les récents efforts de « sincérisation » entrepris.

SURCOÛTS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES ENTRE 2015 ET 2020

<i>En M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	LFI 2020
Total surcoûts OPEX-MISSINT (a)	1 309	1 363	1 543	1 360	1 396	ND ⁽¹⁾
<i>Surcoûts OPEX</i>	<i>1 116</i>	<i>1 172</i>	<i>1 330</i>	<i>1 203</i>	<i>1 240</i>	
<i>Surcoûts MISSINT</i>	<i>192</i>	<i>192</i>	<i>213</i>	<i>158</i>	<i>156</i>	

Financement des surcoûts des OPEX-MISSINT	Loi de finances initiale (b)	461	476	491	750	950	1 200
	<i>dont Provision OPEX-MISSINT (T2-HT2)</i>	<i>450</i>	<i>450</i>	<i>450</i>	<i>650</i>	<i>850</i>	<i>1 100</i>
	<i>dont dotation MISSINT (T2)</i>	<i>11</i>	<i>26</i>	<i>41</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Coûts non prévus par la LFI (c = a-b)	848	887	1 052	610	446	
--	------------	------------	--------------	------------	------------	--

Financement des surcoûts des OPEX-MISSINT non prévus par la LFI	Décrets d'avances	796 ⁽²⁾	831 ⁽³⁾	881 ⁽⁴⁾	0	0	
	<i>dont « gage » sur des crédits d'équipement</i>	<i>200</i>	<i>672</i>	<i>881 ⁽⁵⁾</i>			
	Crédits ouverts en LFR			75	404 ⁽⁶⁾	214 ⁽⁷⁾	
	<i>Crédits de la mission "Défense" annulés en LFR</i>				<i>404</i>	<i>214</i>	
	<i>dont crédits d'équipement (P146)</i>				<i>319</i>	<i>97</i>	
	Ressources non fiscales (dont attributions de produits)	36	36	43	32	40	
	Redéploiement de crédits internes à la mission "Défense" notamment depuis les crédits de masse salariale non consommés	11	4	53	174	192	
	Autres (ex. décrets de transfert...)	5	16				

(1) Non disponible

(2) DA n° 2015-1545 du 27 novembre 2015.

(3) DA n° 2016-1652 du 2 décembre 2016.

(4) Couverture pour les OPEX et MISSINT : DA n° 2017-1 182 du 20 juillet 2017 (643,20 M€) ; DA n° 2017-1 639 du 30 novembre 2017 (237,80 M€).

(5) DA n° 2017-1182 du 20 juillet 2017, DA n° 2017-1639 du 30 novembre 2017.

(6) Ouverture de crédits par la LFR n° 2018-1104 du 10 décembre 2018.

(7) Ouverture de crédits par la LFR n° 2019-1270 du 2 décembre 2019.

II. LE PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE »

Le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés au profit du ministère des Armées. Il constitue le programme « support » du ministère. Hors dépenses de personnel (c'est-à-dire hors titre 2), le programme 212 se décompose en six actions numérotées de 4 à 11 : politique immobilière ; systèmes d'information d'administration et de gestion ; politique des ressources humaines ; politique culturelle et éducative ; restructurations ; pilotage - soutien - communication (cf. tableau page suivante).

Depuis 2015, le programme retrace également la totalité des crédits de personnel du ministère ainsi que les effectifs associés. Les crédits de titre 2 ne sont plus positionnés sur les actions 4 à 11 précitées, conformément à la nouvelle architecture budgétaire ministérielle. Toutefois, le rapporteur a choisi de les faire figurer aux côtés des différentes actions dans le tableau suivant, afin de disposer d'une vision globale de l'évolution des moyens.

Les crédits hors titre 2 se stabilisent. Le programme 212 sera doté de 1,34 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,28 milliard d'euros en crédits de paiement.

L'année 2021 sera marquée par un **effort financier important en faveur de l'hébergement des personnels**, ce dont le rapporteur se félicite. En matière de ressources humaines, 2021 sera la **première année de mise en œuvre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM)**, avec l'entrée en vigueur de la **nouvelle indemnité de mobilité géographique**. **300 nouveaux postes** seront en outre créés pour renforcer la protection du territoire national, l'action dans l'espace numérique et le renseignement.

La mise en application du **Plan Famille** sera poursuivie, grâce à des mesures d'action sociale et de reconversion. Dans le cadre de la **transformation numérique**, un effort sera réalisé pour encourager les initiatives favorisant la digitalisation des processus et le développement des outils de travail collaboratif. Le déploiement de projets ministériels tels que **Source Solde** sera poursuivi.

CRÉDITS DU PROGRAMME 212 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE » CONSACRÉS AU SOUTIEN ET À LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

(en euros)

Actions, en M€	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
Action 04 – Politique immobilière	553	585	5,70%	454	510	12,12%
<i>titre 2 (P212, A 60)</i>	457	494	8,13%	457	494	8,13%
Action 05 – Systèmes d'information, d'administration et de gestion	162	187	15,40%	173	168	-2,82%
Action 06 – Politique des ressources humaines	149	145	-2,63%	147	146	-0,64%
<i>titre 2 (P212, A 61)</i>	278	291	4,69%	278	291	4,69%
sous-action 06-03 - Reconversions	33	33	-0,22%	33	33	-0,25%
<i>titre 2 (P212, SA 61-02 et 61-03)</i>	120	134	11,58%	120	134	11,58%
sous-action 06-04 - Action sociale et autres politiques RH	116	112	-3,31%	114	113	-0,75%
<i>titre 2 (P212, SA 61-01)</i>	157	157	-0,57%	157	157	-0,57%
Action 08 – Politique culturelle et éducative	49	34	-30,77%	50	39	-22,63%
<i>titre 2 (P212, A 62)</i>	42	41	-1,16%	42	41	-1,16%
sous-action 08-01 - Action culturelle et mise en valeur du patrimoine	45	30	-31,97%	46	36	-23,29%
sous-action 08-02 - Gestion et communication des archives historiques de la Défense	4	3	-17,94%	4	3	-15,05%
Action 10 – Restructurations	40	35	-13,90%	45	42	-6,88%
<i>titre 2 (P212, A 63)</i>	58	53	-9,12%	58	53	-9,12%
Action 11 – Pilotage, soutien et communication	368	359	-2,55%	408	373	-8,47%
<i>titre 2 (P212, A 64)</i>	398	394	-0,83%	398	394	-0,83%
Total (hors titre 2)	1322	1345	1,71%	1278	1278	0,01%
Total du titre 2 correspondant	1510	1564	3,59%	1510	1564	3,59%

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire envoyé par le rapporteur, octobre 2020.

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DES ARMÉES

Gérés jusqu'en 2019 en totalité sur l'action 4 du programme 212, les crédits de la politique immobilière sont répartis, depuis 2020, sur les programmes suivants :

– 146 « Équipement des forces » pour les infrastructures rattachées à des programmes d'armement (accueil des programmes SCORPION, BARRACUDA...);

– 178 « Préparation et emploi des forces » pour les infrastructures liées à l'activité opérationnelle des forces et l'entretien des locaux des bases de défense ;

– 212 « Soutien de la politique de défense » pour le budget lié au logement familial, à l'hébergement en enceintes militaires, aux locaux de travail et aux réseaux d'intérêt général.

Le rapporteur concentrera son analyse sur les crédits du programme 212.

L'exercice 2021 verra la poursuite des mesures visant à **améliorer les conditions d'hébergement** des personnels. L'action 4 « Politique immobilière » du programme 212 bénéficiera, en 2021, d'une dotation budgétaire, en hausse, fixée à **585 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 509,5 millions d'euros en crédits de paiement**.

Selon les informations fournies au rapporteur par le secrétariat général de l'administration (SGA) du ministère des armées, aux crédits de l'action 4 s'ajouteront 28 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 31 millions d'euros de crédits de paiement en crédits d'infrastructures sur l'action 10 « Restructurations », portant le total des crédits d'infrastructures du programme 212 à 643 millions d'euros en autorisations d'engagement et 540 millions d'euros en crédits de paiement.

L'amélioration du niveau des **investissements de construction et de remise à niveau des ensembles d'hébergement en enceinte militaire (237 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 96 millions d'euros de crédits de paiement)** s'inscrivent dans le cadre du « plan hébergement ». Le rapporteur salue le lancement de ce plan qui devrait améliorer les conditions d'hébergement des militaires – conditions aujourd'hui parfois assez dégradées et qui peuvent avoir un impact négatif sur la fidélisation.

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

Pour l'exercice de ses responsabilités dans les domaines du numérique et des systèmes d'information et de communication (SIC), le ministre est, depuis 2019, assisté par le directeur général du numérique et des systèmes d'information

et de communication (DGNUM), qui propose la politique ministérielle et le plan d'investissement ministériel SIC, et assure la cohérence d'ensemble du système d'information et de communication de la défense en concertation avec les autorités suivantes :

– le chef d'état-major des armées pour les systèmes d'information opérationnels et de communication (SIOC) ;

– le délégué général pour l'armement pour les systèmes d'information scientifiques et techniques (SIST) ;

– le secrétaire général pour l'administration pour les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG).

La pluralité des acteurs impliqués dans la transformation numérique du ministère des armées induit une comitologie particulière.

Retracé à l'action 5 du programme 212, le budget des SIAG finance des programmes divers. Un effort conséquent sera maintenu l'année prochaine.

En 2021, les crédits augmenteront en autorisations d'engagement pour atteindre 187 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement diminueront d'environ 2,82 % par rapport à 2020. Les actions suivantes seront conduites :

– la **poursuite du déploiement du système de solde Source Solde** au profit **de l'armée de l'air et du service de santé des armées** ;

– la **maintenance évolutive du système Source Solde** et la prise en compte par ce système de la nouvelle politique de rémunération des militaires et des impacts liés aux futures évolutions réglementaires ;

– la réalisation du **nouveau système d'information SPARTA** dédié au recrutement militaire et la livraison de nouvelles fonctionnalités pour le SI ROC (réserve opérationnelle connectée), dédié aux réservistes ;

– la poursuite de la **réalisation du système d'information portant la transformation de l'agence de reconversion de la défense**.

C. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Les crédits de l'action 6 sont destinés à la mise en œuvre de la politique des ressources humaines conduite au niveau ministériel, dont font partie l'accompagnement et le reclassement du personnel militaire, l'action sociale, la formation professionnelle et la couverture des frais de gestion pour prestation administrative.

1. Les aides à la reconversion

Les crédits de la sous-action 06-03 de l'action 6 financent les prestations délivrées par l'Agence de reconversion de la défense (ARD), baptisée **Défense Mobilité**, les dépenses de soutien à l'activité de reconversion ainsi que l'équipement et les activités du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) implanté à Fontenay-le-Comte (Vendée) et rattaché à l'ARD. Après avoir baissé en 2020, les crédits dédiés à la reconversion se stabiliseront en 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RECONVERSION DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

En M€	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
AE	34,79	36,47	37,39	38,66	32,89	32,82
<i>Evolution N / N-1</i>	+ 2,08	+ 1,68	+ 0,92	+ 1,27	- 5,77	- 0,07
CP	34,79	36,47	37,39	37,66	32,89	32,82
<i>Évolution N / N-1</i>	+ 2,14	+ 1,68	+ 0,92	+ 0,27	- 4,77	- 0,07

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2020.

La ressource allouée dans le projet de loi de finances 2021 à la sous-action 3 « Reconversion » de l'action 6 « Politique des ressources humaines » s'élève à 32,82 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, en diminution de 0,07 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, les crédits de la sous-action 3 seront employés pour financer :

- les prestations de reconversion délivrées par Défense Mobilité au profit des militaires et du personnel civil des armées quittant le ministère, ainsi qu'au profit des conjoints⁽¹⁾ ;

- les frais de déplacement des stagiaires ;

- les dépenses de soutien à l'activité de reconversion (documentation, frais de marketing opérationnel, frais de déplacement des agents de DM, diverses dépenses de fonctionnement courant non prises en charge par les organismes de soutien) ;

- l'équipement et les activités du centre militaire de formation professionnelle (CMFP) implanté à Fontenay-le-Comte (Vendée).

Toujours selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, un dispositif de certification professionnelle est piloté par Défense Mobilité. Les certifications professionnelles délivrées par le ministère sont généralement construites en miroir des brevets ou certificats militaires et

(1) Celles versées au personnel concerné par les mesures de restructuration sont exclues du périmètre de l'action 6 et supportées par l'action 10 « Restructurations ».

accessibles après un parcours de formation ou de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ces certifications constituent également un levier de fidélisation pour les armées et facilitent la reconversion des personnels désireux de quitter le ministère. Les militaires du rang, public disposant d'un faible niveau de qualification, constituent une priorité du dispositif de certification professionnelle. Ces derniers représentent 60 % des partants, 77 % des indemnisés et 74 % du coût de l'indemnisation chômage⁽¹⁾.

Le rapporteur se félicite de voir la mise en application concrète d'une des recommandations de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2018. Il note avec satisfaction l'augmentation du nombre de certifications professionnelles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

EFFORT D'ENREGISTREMENT DE CERTIFICATIONS DANS LES RÉPERTOIRES NATIONAUX

Niveau selon la nomenclature		Nombre de certifications professionnelles actives						
Dite « de 1969 »	dite « de 2019 »	01/01/2014	01/01/2015	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019	31/07/2020
I	7	04	06	01	02	05	05	06
II	6	08	10	12	13	18	21	29
III	5	15	19	21	22	20	29	39
IV	4	12	20	23	23	19	26	29
V	3	08	08	08	08	06	09	10
Sans niveau (RS)		Sans objet (répertoire mis en œuvre à partir du 1 ^{er} janvier 2019)					01	03
TOTAL		47	63	65	68	68	91	116

(*) Une certification est dite active lorsqu'elle est enregistrée au RNCP et ce pendant toute la durée d'enregistrement. Cela signifie qu'elle peut être délivrée par la voie de la formation et accessible par la validation des acquis de l'expérience (VAE) durant cette période en tant que tel avec la reconnaissance de niveau national correspondante.

Source : ministère des Armées, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur, octobre 2020.

2. L'action sociale du ministère et les autres politiques de ressources humaines

Le budget inscrit à la sous-action 06-04 du programme 212 regroupe les crédits propres à l'action sociale du ministère mais aussi ceux afférents à la formation professionnelle des personnels civils et à l'apprentissage.

En 2021, les sommes allouées à cette sous-action avoisineront les 112 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 113 millions d'euros de crédits de paiement. Ces sommes recouvrent principalement les dépenses :

– de prestations sociales ministérielles et interministérielles au profit des ressortissants du ministère, sous forme de subventions versées à l'institution de

(1) Données sur la cohorte des partants 2019.

gestion sociale des armées (IGéSA) et à diverses associations, d'aides attribuées aux organismes de protection sociale complémentaire et de crédits gérés de manière centralisée ou déconcentrée ;

- relatives à l'accompagnement RH en faveur du handicap ;
- de fonctionnement courant de l'action sociale.

L'enveloppe allouée tient compte de la poursuite du plan famille.

Afin de compenser les fortes obligations qui pèsent sur le personnel du ministère dans un contexte d'intense engagement en opérations, intérieures et extérieures, cette dotation permettra de poursuivre les mesures sociales visant à améliorer les conditions de travail et à alléger les contraintes qui pèsent sur les familles. Les ambitions affichées en 2020 seront maintenues en 2021, à l'aide de dispositifs tentant de s'adapter à la diversité des situations familiales.

Le plan famille

L'an dernier, le rapporteur a consacré la partie thématique de son avis budgétaire à la présentation d'un bilan à mi-parcours du plan famille. Dans un souci de suivi de ses travaux, il présentera brièvement quelques éléments relatifs à ce plan, en date d'octobre 2020. Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, la totalité des actions du plan famille est engagée et connaît des réalisations concrètes, avec vingt-cinq actions ayant atteint l'objectif fixé. Peuvent notamment être mis en exergue :

– **l'augmentation du nombre de places en crèches** et de réservations de berceaux : à mi-parcours du plan famille, la cible est atteinte à 99 % ;

– **l'incitation des assistant(e)s maternel(le)s** à accueillir un ou plusieurs enfants bénéficiaires de l'action sociale du ministère des Armées ;

– le **site e-social des armées** : depuis le 20 juin 2018, tous les ressortissants du ministère des Armées et de la gendarmerie ainsi que leur famille ont désormais une information simplifiée sur l'accompagnement social, les prestations et les services qui peuvent les aider dans leur vie quotidienne ;

– la mise en place de la **maison numérique des blessés et des familles**, un guichet unique en ligne dédié aux militaires blessés, à leurs familles et aux victimes civiles d'actes de terrorisme proposant une information personnalisée et des services en ligne tels que la demande de pension militaire d'invalidité (délais traitement des demandes PMI passés de 100 jours à 59 jours en moyenne) ;

– la **carte SNCF « Famille »** (138 000 cartes distribuées), désormais utilisable par chaque membre de la famille, sans la présence du militaire et sans avoir à justifier d'une absence opérationnelle ;

– la **prestation sociale d'absence du domicile (PSAD)** : de 100 à 1 200 euros en fonction de la situation familiale et de la durée d'absence de la personne (en mission opérationnelle ou hospitalisée pour une longue durée). Cette prestation soutient le conjoint ou la conjointe resté(e) seul(e) au domicile ou, en cas de famille monoparentale, les personnes fiscalement à charge. La PSAD a été simplifiée et élargie en 2018 ;

– le **déploiement progressif du wifi gratuit en garnison** en métropole et qui continue de se déployer en outre-mer et à l'étranger. L'économat des armées a également lancé en juin 2020 une étude sur le déploiement du wifi à bord des bâtiments de la Marine nationale ;

– **l'augmentation des crédits d'amélioration des conditions de vie en garnison (AACV)** : ces crédits ont notamment permis l'achat d'électroménager et de mobilier et l'aménagement de locaux de vie courante. Au 1^{er} janvier 2020, le budget AACV a été transféré de l'action sociale (P212, BOP APRH) à l'EMA (P178, BOP logistique et soutien interarmées). Les COMBdD peuvent donc utiliser directement les crédits afférents. Un budget de 7,04 M€ a été inscrit en LFI 2020 et est « soclé » dans le PLF 2021 ;

– **l'amélioration des conditions d'hébergement en Île-de-France** : un premier bâtiment cadre célibataire (BCC) d'une capacité de 150 lits financée par le plan famille a été livré en juin 2020 sur le plateau de Satory à Versailles, Caserne Joffre-Drouot) ;

– **l'augmentation des réservations de logements neufs et le renouvellement des conventions de réservation arrivant à échéance** : la cible triennale du plan famille (660 logements neufs commandés avant fin 2020) devrait être atteinte au terme de la période : les deux premières années ont totalisé 426 logements commandés (273 en 2018 et 153 en 2019) ;

– **l'amélioration de l'état technique du parc de logement domanial.**

En 2021, les principales actions à mener dans le cadre du plan famille concerneront :

– l'ouverture de 260 lits d'hébergement à Arcueil, Saint-Germain-en-Laye et Maisons-Laffitte,

- la construction de crèches à Mérignac (30 places), à Cayenne (30 places) et à Istres (40 places),
- la réservation de logements familiaux en métropole (notamment à Paris et en petite couronne) et la construction de logements en Guyane et aux Antilles,
- la réhabilitation de logements en métropole, en outre-mer et à l'étranger,
- la mise en service du wifi gratuit en garnison en outre-mer et à l'étranger ainsi qu'une étude technique et financière sur les bâtiments à quai de la Marine Nationale,
- la rénovation de lieux de vie en garnison,
- la rénovation et la mise en place d'installations sportives,
- et la création de 50 espaces ATLAS supplémentaires pour atteindre la cible de 205 espaces au début de l'année 2022.

Selon les informations fournies au rapporteur, le plan famille doit encore donner lieu à des travaux importants en 2020 en 2021, compte tenu des propositions qui ont été formulées par les personnels lors de la consultation territoriale organisée par le ministère. Ces chantiers concernent :

- l'accès des familles de célibataires géographiques aux services de soutien et d'accompagnement ainsi qu'aux activités de cohésion de leur lieu de résidence ;
- le kit enfant "mon hosto rigolo" pour apporter un soutien moral aux enfants hospitalisés ;
- l'accompagnement des familles confrontées au handicap dans la gestion de leur mobilité et dans l'attribution d'un logement ;
- l'amélioration du soutien psychologique existant au profit des familles de militaires ;
- le soutien du réseau associatif œuvrant pour la communauté militaire et de défense.

Le ministère réfléchit en outre à ce qui pourrait être encore amélioré pour l'accompagnement des conjoints.

D. LA POLITIQUE CULTURELLE ET ÉDUCATIVE

La politique culturelle et éducative a pour objectif de **sensibiliser le public à la culture et à l'histoire militaire en valorisant l'important patrimoine du ministère des Armées** (archives, collections des musées, bibliothèques, patrimoine monumental et mobilier, formations musicales militaires). La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) de pair avec le service historique de la défense (SHD) élaborent et mettent en œuvre la politique culturelle du ministère au moyen de **ses trois grands musées** – le musée de l'armée, le musée de l'air et de l'espace et le musée national de la marine –, de ses **bibliothèques** et de ses millions de **photographies**, avec le concours de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), chargé des reportages et de leur **archivage**. En outre, le ministère soutient la **recherche en histoire militaire**.

En 2021, les crédits consacrés à la politique culturelle s'élèveront à **34 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 39 millions d'euros de crédits de paiement**. On note une baisse importante de ces crédits. En effet, les autorisations d'engagements ont diminué de 30,77 %. Les crédits de paiement ont, eux aussi, décréu de 22,63 %. Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, **ces diminutions de crédits** – de 15 millions d'euros en

autorisations d'engagement et de 11 millions d'euros en crédits de paiement – par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020 **sont liées aux dotations en fonds propres qui ont principalement pour vocation le financement de constructions et de rénovations lourdes.**

Les priorités retenues pour 2021 sont les suivantes :

– la construction d'un **centre de conservation et de restauration des collections du Musée de l'air et de l'espace à Dugny, l'installation d'une médiathèque grand public au Bourget** ;

– la préparation de l'extension des **espaces dédiés aux périodes de la décolonisation et après 1945 du musée de l'armée** (déménagements, restauration et acquisitions) ;

– la **poursuite de la rénovation du site de Chaillot du musée national de la marine et du programme d'investissement dans les antennes du musée situés dans les ports** ;

– la mise en place d'un **schéma directeur immobilier de stockage des archives du SHD** ;

– le développement de systèmes de gestion et d'information des archives et des bibliothèques (**Archipel pour les archives, CLADE pour les bibliothèques**) ;

– les **coéditions et des productions audiovisuelles** en soutien au programme commémoratif ;

– l'enrichissement du **site Mémoire des hommes** (ouverture d'une campagne d'indexation collaborative des registres matricules, numérisation de plans et photographies conservés dans les musées à des fins de mise en ligne).

Le rapporteur revient plus en détail sur les finalités et les moyens de la politique culturelle du ministère des armées dans la deuxième partie de son avis budgétaire.

E. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Les crédits de l'action 10 concernent la mise en œuvre des restructurations décidées dans le cadre de la réforme du ministère des Armées. Ils financent trois types de mesures :

– les mesures d'accompagnement social des restructurations (dépenses de titre 2) ;

– un soutien économique aux collectivités territoriales affectées par une restructuration *via* le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) ;

– la mise en œuvre d’un nouveau plan de stationnement, afin d’adapter le parc immobilier.

Les montants qui seront consacrés, en 2021, à l’action 10 sont en décroissance. « L’accompagnement des restructurations » sera doté de 35 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 42 millions d’euros en crédits de paiement. Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, l’usage de ces crédits n’a pas encore été défini, compte tenu des arbitrages restant à réaliser. Les décisions en la matière concerneront en particulier la poursuite :

– de la réorganisation du commandement central du ministère et du soutien en Île-de-France, engagée sur le cycle 2019 – 2020 ;

– des mesures d’optimisation de l’organisation des armées, directions et services.

F. LES DÉPENSES DE PILOTAGE, DE SOUTIEN ET DE COMMUNICATION

Les crédits de l’action 11 concernent le soutien des cabinets, des organismes rattachés et de l’administration centrale, le versement des subventions à quatre opérateurs (SHOM, ECPAD, CEA et IRSN), le remboursement de l’indemnité compensatrice versée à SNCF, le règlement des contentieux non contractuels et de réparation de l’ensemble du ministère des Armées, l’achat et l’entretien des véhicules détenus en gestion patrimoniale, le financement du partenariat public-privé Balard et celui des marchés multiservices.

En 2021, le montant des crédits de cette action s’élèvera à 358,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 373,3 millions d’euros en crédits de paiement.

C’est sur l’action 11 que sont positionnés les crédits (hors titre 2) dédiés à la communication institutionnelle du ministère des Armées – communication sur laquelle le rapporteur revient plus en détail en troisième partie de son rapport. C’est pourquoi il apportera ici quelques précisions quant au budget spécifiquement dédié à la communication dans le projet de loi de finances pour 2021.

Selon les réponses fournies au rapporteur par le ministère, le budget de la DICO⁽¹⁾ se trouve au sein de cette action au titre de ses crédits hors masse salariale. Le ministère précise que les crédits de masse salariale afférents au personnel de la DICO relèvent de **l’action 64 « pilotage, soutien »**. Le projet annuel de performance n’apporte guère de précisions supplémentaires.

Toujours sur l’action 11, l’opération budgétaire « Communication institutionnelle », à hauteur de **3,66 millions d’euros**, poursuit six finalités.

(1) *Délégation à l’information et à la communication de la défense, cf. infra la troisième partie du rapport.*

Tout d'abord, **financer des revues institutionnelles de la défense** ainsi que les dépenses associées à leur publication (maquettage, secrétariat de rédaction, routage). Le projet annuel de performance précise qu'il existe trois revues d'armées en plus de la revue ministérielle *Armées d'aujourd'hui*. Le rapporteur revient plus en détail sur ces publications en troisième partie de rapport. Il note que le projet annuel de performance du PLF pour 2021 précise que « **la revue ministérielle Armées d'aujourd'hui, réalisée par la DICOd, sera entièrement rénovée en 2021** ».

Par ailleurs, il s'agit, avec ces crédits :

– de financer la **réalisation de sondages** pour évaluer la perception par les citoyens de leur armée et des enjeux de défense ;

– d'assurer la **maintenance du site internet de la défense** qui, selon le PAP, sera refondu en 2021 ;

– **d'assurer la présence du ministère des armées aux salons d'armement** prévus en 2021 (SOFINS, Le Bourget) pour soutenir les exportations, ainsi qu'à certains salons « grand public » tels que **le salon du livre ou le salon européen de l'éducation** afin de participer au rayonnement du ministère ou aux actions de recrutement. Cette activité pourrait être fortement affectée par la situation sanitaire en France et à l'étranger ;

– la réalisation de **prestations audiovisuelles et photographiques**, dont le Journal de la défense diffusé sur La Chaîne parlementaire (LCP), et la captation d'images, notamment à l'occasion des cérémonies militaires et des commémorations (14 Juillet, etc.) ;

– **l'impression et la diffusion de documents d'information**, tels que les chiffres clefs de la Défense, le rapport au Parlement sur les exportations et la brochure du 14 juillet.

Quant à l'OB « Documentation », bénéficiant de 1,32 million d'euros dans le PLF 2021, elle permet, selon les termes du projet annuel de performance, à la DICOd de s'abonner à des agences de presse (AFP, Reuters), à des outils de veille médiatique et à des périodiques, nécessaires à son métier de veille et d'analyse des médias et des réseaux sociaux, au profit du cabinet de la ministre et des hautes autorités du ministère, mais aussi de bénéficiaires extérieurs (présidence de la République, Parlement, etc.). Le bleu budgétaire précise que la DICOd a renouvelé à l'été en 2020 son principal marché de veille médiatique, en rationalisant son architecture, pour limiter la hausse du coût en dépit de l'augmentation du nombre de services bénéficiaires.

DEUXIÈME PARTIE : LA POLITIQUE CULTURELLE DU MINISTÈRE DES ARMÉES : LA VALORISATION D'UN PATRIMOINE DIVERSIFIÉ AU PROFIT DE L'ATTRACTIVITÉ DES ARMÉES ET DU LIEN ARMÉE-NATION

Constitué de biens immobiliers, mobiliers et d'archives, le patrimoine du ministère des armées englobe toutes les formes de la culture militaire. **Cet héritage a justifié la conduite d'une politique culturelle propre** qui s'est structurée, en lien avec le ministère de la culture, au cours des vingt dernières années. Cette politique culturelle a pour objectif de **conserver, d'enrichir et de faire rayonner ce patrimoine en dehors et à l'intérieur du ministère** des Armées. Les moyens alloués à cette politique sont retracés à l'action 8 du programme 212. Selon le projet annuel de performance, en 2021, les crédits alloués à la politique culturelle du ministère des armées s'élèveront à **33,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 39 millions d'euros en crédits de paiements**. D'après les informations qui lui ont été fournies, le rapporteur souhaite souligner que les armées représentent aujourd'hui le **deuxième acteur culturel de l'État**.

I. UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS CONTRIBUE À LA DÉCLINAISON D'AXES DIVERSIFIÉS

La politique culturelle du ministère des armées fait intervenir plusieurs acteurs : la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives – et, en son sein, la délégation des patrimoines culturels –, le Service historique de la Défense, l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), les musées nationaux et la commission scientifique des collections.

A. UNE POLITIQUE FAISANT INTERVENIR PLUSIEURS ACTEURS

1. La DPMA : chef de file de la politique culturelle

La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA), qui est par ailleurs chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'ensemble du ministère des armées en matière immobilière, domaniale, de logement et d'environnement, élabore et met en œuvre la politique en matière de culture, d'archives et de bibliothèques. Elle participe également à la définition et à la mise en application de la politique de l'État dans le domaine de la mémoire des guerres et conflits contemporains dont elle élabore le programme commémoratif correspondant. C'est dans ce cadre culturel et mémoriel que la DPMA développe des actions pédagogiques liées à l'enseignement de défense.

● Le rôle structurant de la DPC dans la conception et la mise en œuvre de la politique culturelle

Au sein de la DPMA, la délégation des patrimoines culturels (DPC) est chargée de la politique culturelle du ministère. Elle met en réseau les différents acteurs et assure la politique d'animation et de valorisation de l'ensemble de ces patrimoines. Ses missions sont très larges et sont décrites par l'article 9 de l'arrêté du 6 avril 2018 portant organisation de la DPMA.

Article 9 de l'arrêté du 6 avril 2018 portant organisation de la DPMA

La délégation des patrimoines culturels est chargée :

- d'élaborer, animer et mettre en œuvre la politique culturelle d'ensemble du ministère ;
- de coordonner l'élaboration et le suivi du protocole culture-défense ;
- de coordonner les compétences dans le domaine culturel et patrimonial ;
- de promouvoir au sein du ministère, la filière des métiers de la culture ;
- de veiller à la cohérence de la politique internationale du ministère en matière d'archives, de bibliothèques, de collections et de musées ;
- de mettre en œuvre et de coordonner pour l'ensemble du ministère et de ses établissements publics une politique de publication d'œuvres documentaires écrites, graphiques et audiovisuelles ;
- de concevoir, animer et évaluer la politique du ministère dans le domaine des archives et des bibliothèques. À ce titre, de mener des audits, des inspections et d'exercer le contrôle scientifique et technique des services d'archives et des bibliothèques ;
- de préparer les décisions concernant les demandes de consultation d'archives non librement communicables, les dossiers relatifs à la circulation des biens culturels relevant de son domaine et d'engager les actions envers les détenteurs d'archives publiques sans droit ni titre ;
- d'entretenir le lien avec le monde de la recherche historique et d'assurer la cohérence de la recherche historique au sein du ministère ;
- de déterminer les orientations métiers relatives à la zone fonctionnelle « archives, bibliothèques-documentation, musées » ;
- de concevoir et de coordonner la politique ministérielle de numérisation des archives et des collections ;
- d'organiser la gestion logistique des biens mobiliers culturels au sens de l'article 1er de la convention du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et les transferts de propriété illicites des biens culturels, affectés au ministère ;
- d'assurer le pilotage stratégique et la préparation des actes relatifs à l'exercice de la tutelle du musée de l'Armée, du musée national de la Marine et du musée de l'Air et de l'Espace ;
- d'assurer le contrôle scientifique et technique des collections et des musées ;
- d'instruire les demandes de soutien financier aux projets culturels relatifs à l'histoire et au patrimoine de la défense.

2. Le SHD : un garant de la conservation du patrimoine

Lieu de conservation des archives des ministères successifs chargés des affaires militaires, le Service historique de la Défense (SHD) dispose d'une bibliothèque spécialisée et est chargé d'homologuer, de répertorier et de rassembler les éléments de la symbolique militaire – emblèmes et insignes – et de contribuer aux travaux relatifs à l'histoire de la Défense.

a. Une structure héritière d'une longue tradition

Héritier d'une longue tradition qui en fait un des plus anciens dépôts d'archives nationaux, le Service historique de la Défense (SHD) a été créé, le 1^{er} janvier 2005, par le regroupement des anciens services historiques des armées. Le service est désormais rattaché à la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA). Il se compose de trois centres et d'un réseau territorial : le centre historique des archives situé à Vincennes, le centre des archives de l'armement et du personnel civil situé à Châtellerault, le centre des archives du personnel militaire situé à Pau et le département du réseau territorial implanté sur les sites de Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort, Toulon, Caen et Le Blanc.

b. Un service moteur de la recherche historique

Le Service historique est non seulement un dépôt d'archives doublé d'une riche bibliothèque mais aussi un organisme voué à la recherche historique. En tant que service d'archives, le SHD a développé une politique archivistique caractérisée par l'attention portée à l'inventaire des archives contemporaines. Le Service historique s'organise grâce à un répertoire numérique détaillé et a doté l'ensemble de ses fonds contemporains d'instruments de recherche couvrant la période des « Trente Glorieuses ». Il porte son effort sur l'élaboration d'index-matières développés. Enfin, les inventaires du Service historique sont le plus souvent accompagnés d'introductions institutionnelles qui retracent l'Histoire politiques et administratives des hautes instances et des différentes composantes des armées françaises à travers les siècles.

c. Une organisation tournée vers ses usagers

Le Service historique de la Défense est organisé pour pouvoir répondre aux demandes de deux types d'usagers :

– d'une part, les historiens peuvent s'y documenter sur les différents aspects des grands conflits qui ont façonné l'Europe et le monde depuis le XVII^e siècle, ainsi que sur les principaux enjeux stratégiques et militaires internationaux ;

– d'autre part, les généalogistes peuvent y trouver les sources leur permettant de retracer les carrières de ceux qui ont contribué à la défense du pays.

3. L'ECPAD : un service doté d'une expertise audiovisuelle et cinématographique

L'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD) est l'héritier direct des sections photographique et cinématographique des armées créées en 1915. Il conserve aujourd'hui des fonds d'archives sur tous les conflits contemporains dans lesquels l'armée française a été engagée.

a. Des compétences et archives clefs

Installé au Fort d'Ivry-sur-Seine depuis 1946, l'ECPAD conserve 13,5 millions de photos et 38 000 films – fonds constamment enrichis par la production des opérateurs de l'ECPAD, les versements des organismes de la Défense et les dons des particuliers. L'établissement valorise ses fonds par des expositions, des coproductions de films documentaires, l'édition de livres et de DVD. Il propose également des actions pédagogiques et scientifiques à destination des universitaires et du monde de l'enseignement. Cette structure est également opérateur de formation et accueille de nombreux stagiaires à l'école des métiers de l'image.

Par ailleurs, l'établissement garantit la disponibilité permanente d'équipes formées aux conditions de tournage opérationnel – les « soldats de l'image » – pour témoigner de l'engagement de nos armées en France et dans le monde⁽¹⁾.

b. Des ressources en augmentation

Le PLF 2021 prévoit un budget, hors titre 2, de 22,461 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en augmentation, par rapport à la LFI 2020 qui prévoyait un budget de 18,952 millions d'euros.

4. Les musées nationaux

Vingt et un musées sont rattachés au ministère :

– trois établissements publics – le musée de l'Armée, le musée national de la Marine et le musée de l'Air et de l'Espace, qui ont reçu 2 millions de visiteurs en 2018 ;

– les dix-sept musées de tradition de l'armée de terre qui ont accueilli 150 000 visiteurs ;

– et le musée du Service de santé des armées.

Six de ces musées sont dotés du label « musée de France⁽²⁾ ».

(1) Ce point est développé dans la troisième partie du rapport.

(2) appartenant à l'État, à une autre personne morale de droit public ou à une personne de droit privé à but non lucratif. À ce jour, 1 219 musées ont reçu l'appellation « Musée de France ».

a. Le musée de l’Air et de l’Espace : pionnier dans le domaine aéronautique

Le musée de l’Air et de l’Espace est le **plus ancien musée aéronautique au monde**, le deuxième après celui de Washington et, selon le ministère des armées, **l’un des mieux dotés par l’étendue de sa collection** consacrée à l’aérostation, l’aviation et l’espace.

Créé au lendemain de la Première Guerre mondiale, le musée s’est installé dans **l’aérogare du Bourget** en 1975. Devenu établissement public administratif en 1994, doté du label « musée de France », il a pour **mission d’assurer la conservation et l’enrichissement des collections de l’État et de transmettre la mémoire du site du Bourget**, terrain d’aviation créé en 1915 pour les besoins de la guerre⁽¹⁾.

En 2019, un **nouveau contrat d’objectifs et de performance** a été signé, avec pour principaux axes le soutien financier du ministère pour la rénovation des infrastructures en matière de parcours muséal, la conservation des collections et l’amélioration du modèle économique du musée. Le ministère a indiqué au rapporteur que ce soutien visait à contribuer à **l’ancrage territorial** du musée dans le contexte du « Grand Paris ». Cet ancrage territorial devrait être favorisé par la construction, au Bourget, d’une station de métro (ligne 17) à l’horizon 2024 et l’accueil, à Dugny, du village média lors des Jeux olympiques.

b. Le musée de la Marine : un établissement constitué en réseau et en cours de transformation

Créé à partir d’une collection offerte en 1748 au roi Louis XV, le musée national de la Marine présente plus de trois siècles d’aventure maritime. Situé dans l’aile Passy du Palais de Chaillot au Trocadéro, il est **l’un des plus anciens musées maritimes** avec le celui de Saint-Pétersbourg.

Constitué en réseau, le musée national de la Marine, doté du label « musée de France », est présent **dans les ports de Brest, Port-Louis, Rochefort et Toulon**. Il entretient des liens avec les cultures maritimes locales et promeut une politique d’expositions très active.

Le musée de la Marine, au Palais de Chaillot, est actuellement en cours de rénovation : en 2020, le chantier de rénovation est entré dans la phase des travaux d’infrastructure. Un muséographe a été choisi en juillet 2019 et les travaux du programme architectural ont débuté à la fin de l’année 2019. Selon les informations fournies au rapporteur, les dépenses d’investissement auront pour objet, outre la rénovation du palais, la restauration des collections, l’installation de

(1) C’est de là qu’en 1919 partirent les premières liaisons pour Bruxelles et Londres. Le lieu témoigne aussi de la disparition de Nungesser et Coli comme du succès de Lindbergh. Conçue en 1936 par l’architecte Labro, l’aérogare est protégée au titre des monuments historiques.

systèmes d'information répondant aux enjeux actuels et l'achat des premiers équipements.

c. Le musée de l'Armée : navire amiral des musées militaires

Né en 1905 de la fusion du musée de l'artillerie et du musée historique de l'armée, le musée de l'Armée est implanté au cœur de **l'Hôtel national des Invalides**, construit sous Louis XIV pour accueillir ses soldats trop âgés pour combattre ou gravement blessés.

Doté du label « musée de France », c'est **le plus grand musée d'histoire militaire en France** et l'un des plus importants au monde. Il a sous sa responsabilité l'église du Dôme, où se trouvent les tombeaux de Napoléon I^{er}, Turenne, Foch, et Vauban. Dans le caveau des gouverneurs⁽¹⁾ sont enterrés gouverneurs des Invalides et grandes figures de l'armée française telles que les maréchaux de France Mac-Mahon, Leclerc et Juin. Il réunit de très importantes collections d'armures, d'armes anciennes, de pièces d'artillerie, d'emblèmes, d'uniformes, d'ordres et décorations, de figurines historiques, de peintures, de sculptures et d'estampes.

i. Un programme de modernisation qui se poursuit

Le musée poursuit son programme de modernisation entrepris en 2000. Une nouvelle muséographie et un nouveau parcours historique plus didactique devraient, selon la DPMA, permettre de mieux répondre aux attentes du public. Le département des armes et armures anciennes a été entièrement rénové.

La rénovation du musée de l'Armée

Le nouveau circuit de visite associe des espaces thématiques à un axe historique évoquant l'histoire militaire de la France entre le XIII^e et le XVII^e siècles. Le cycle pictural réalisé par Joseph Parrocel et consacré aux campagnes menées par Louis XIV a été restauré et le département des deux guerres mondiales a lui aussi fait l'objet d'une complète transformation. Le musée propose des parcours commentés et des ateliers pédagogiques et organise séminaires et colloques. Le département Musique élabore chaque saison une programmation musicale.

ii. Des projets pour faire évoluer l'offre culturelle

L'année 2020 est stratégique pour le musée de l'Armée, compte tenu de la signature, le 12 juillet 2019, du nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2020-2024. Selon les informations fournies au rapporteur, ce document prépare l'extension du musée, prévue à partir de 2025. Cette extension devrait permettre l'intégration dans le parcours permanent d'un espace dédié aux thématiques de la colonisation et de la décolonisation ainsi que d'un autre relatif à la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale.

À partir de 2021 seront menés des chantiers en faveur de la conservation des collections et de la valorisation – avec la création, du côté nord de l'Hôtel des

(1) Église des Soldats.

Invalides, d'une salle d'exposition temporaire plus accessible et d'un nouvel espace d'accueil du public. La création d'un espace dédié à l'actualité militaire la plus contemporaine est également programmée.

L'historial Charles de Gaulle

L'historial Charles de Gaulle est un espace multimédia interactif consacré à l'action de l'homme public, chef de la France Libre puis président fondateur de la Cinquième République. L'historial, qui fait l'objet d'un vaste chantier de rénovation afin de le conforter dans son statut originel de dispositif muséographique d'avant-garde, rouvrira ses portes au public le 10 novembre 2020. Privilégiant l'immersion dans l'image et le son, l'Historial se veut, selon le ministère des armées, un « laboratoire où s'inventent et s'expérimentent les formes muséales de demain ». Ces travaux s'inscrivent dans le programme des commémorations des 80 ans de l'appel du 18 juin 1940. Après onze années d'ouverture au public (2008-2019), le chantier de rénovation permettra de redonner tout son éclat à ce lieu dédié à la France Libre, mais aussi d'améliorer le confort du visiteur, son expérience de visite et proposer une refonte des dispositifs multimédias.

5. La commission scientifique des collections : une instance de contrôle

La commission scientifique des collections a pour fonction d'émettre un avis scientifique motivé sur les demandes de dons, legs, achats, cessions, transferts et mises en dépôt adressées aux musées.

B. UNE POLITIQUE DÉCLINÉE SELON DES AXES DIVERSIFIÉS

La politique culturelle du ministère des armées est déclinée selon plusieurs axes :

- la transformation numérique ;
- le soutien à la production littéraire, artistique et audiovisuelle ;
- une ouverture au monde de la recherche ;
- une déconcentration accrue ;
- la modernisation et l'unification des systèmes d'information ;

1. La transformation numérique de la politique culturelle du ministère des Armées

Afin de préserver un patrimoine fragile et d'en assurer la diffusion au plus grand nombre, la DPMA conçoit et coordonne la politique de numérisation patrimoniale et de mise en ligne des archives et collections du ministère.

a. De nombreux projets de numérisation

Depuis 2018, les projets de numérisation de documents conservés dans les bibliothèques, les services d'archives et les musées du ministère des armées

intègrent un plan pluriannuel de numérisation s'étalant jusqu'en 2021. Cette numérisation s'articule autour de quatre axes :

- les conflits et opérations,
- la présence française dans le monde,
- les parcours individuels,
- le matériel et l'équipement.

Ces documents numérisés enrichissent progressivement les rubriques du site internet « Mémoire des hommes » ou le site « Gallica », dans le cadre d'une convention de partenariat avec la Bibliothèque nationale de France, dont le renouvellement pour la période 2020-2025 est en cours.

b. « Mémoire des hommes » : une initiative qui permet de consolider le lien entre les musées militaires et le grand public

Depuis le début de l'année 2020, les contenus du site internet « Mémoire des hommes » ont été enrichis de manière conséquente. Cette initiative a permis, durant le confinement, de conserver le lien entre les musées militaires et le grand public.

L'enrichissement du site « Mémoire des hommes »

Le site a accueilli deux nouvelles bases de données nominatives : les Alsaciens-Mosellans incorporés de force dans l'armée allemande (31 000 noms) et les morts en déportation et travailleurs français décédés en Allemagne (112 000 noms). Très attendus des généalogistes, 6 900 registres de recensement des troupes (couvrant les années 1716 à 1814) conservés au SHD ont été numérisés et publiés sur le site. Pour présenter aux internautes la variété des richesses patrimoniales de la défense (mobilier, peintures, uniformes, insignes, armes...), une base proposant des photographies et des notices de 900 biens culturels conservés dans les enceintes militaires et dans les 15 musées du ministère a été mise en ligne.

Enfin, le ministère s'est engagé dans une **démarche d'open data** en proposant aux internautes le libre téléchargement des bases de données de Mémoire des hommes. La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives estime que cette politique d'enrichissement du site porte ses fruits : le premier trimestre 2020 a connu une augmentation de fréquentation du site en comparaison avec les trois années précédentes.

2. Le soutien à la production artistique, littéraire et audiovisuelle

Les soutiens à la production artistique, littéraire et audiovisuelle sont accordés dans le cadre du **comité d'aide aux projets patrimoniaux et culturels**, dont les personnalités qualifiées statuent sur les demandes présentées.

a. Une politique active de coédition

Chaque année, les Armées, via la DPMA, coéditent une quinzaine d'ouvrages en s'appuyant sur le savoir-faire d'éditeurs professionnels qui

disposent d'un réseau national de distribution en librairie. Cette politique s'articule autour d'une ligne éditoriale permettant de :

– **valoriser les patrimoines du ministère des armées** tels que les fonds d'archives, les collections des musées et des bibliothèques et le patrimoine architectural, mobilier et immobilier du ministère ;

– **soutenir la recherche en histoire militaire** et notamment la publication de travaux universitaires et de la thèse ayant reçu le prix d'histoire militaire du ministère ;

– **accompagner des projets scientifiques, culturels et mémoriels** ;

– **rendre l'histoire militaire de la France accessible à tous les publics**, notamment à la jeunesse – grâce à des partenariats avec des éditeurs jeunesse et à des bandes dessinées – et apporter un éclairage européen et international sur les conflits et l'histoire militaire de la France.

Depuis 2016, cette politique publique ambitieuse a permis la publication en coédition de près de cinquante ouvrages⁽¹⁾.

b. Un accompagnement financier de l'audiovisuel conséquent

Chaque année, un soutien financier est accordé à **une trentaine de productions audiovisuelles** – documentaires, docufictions, web docs ou fictions – qui traitent essentiellement des conflits du XX^e siècle, valorisent le patrimoine du ministère des armées ou participent à entretenir l'esprit de défense. L'objectif est d'accompagner des documentaires de qualité tout en offrant au ministère des armées une visibilité importante dans le domaine de la mémoire, de la culture et de la connaissance historique. Cette aide financière est versée aux sociétés de production. Par ailleurs, la DPMA organise en « avant-première » la projection de certains documentaires qu'elle a soutenus.

c. Des actions conjointes avec l'univers institutionnel et associatif

Le ministère des Armées accompagne des projets culturels ou scientifiques d'institutions (ministères, établissements publics, universités, collectivités territoriales, etc.) ou d'associations (colloques, expositions temporaires, spectacles vivants, festivals, etc.). Cette politique de soutien vise à permettre à un large public de découvrir l'histoire et le patrimoine du ministère des armées. Selon le directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives, entre 2012 et 2019, près de **1,5 million d'euros de crédits ont contribué à faire vivre environ 200 projets culturels ou patrimoniaux**.

(1) Parmi les derniers titres publiés peut être signalé 100 Trésors des bibliothèques militaires, en partenariat avec les éditions Pierre de Taillac, fruit d'un travail conjoint entre les cinq bibliothèques patrimoniales du ministère des armées et la DPMA.

3. Une plus grande ouverture au monde de la recherche

La politique culturelle du ministère des Armées vise à la **cohérence de la recherche historique au sein du ministère des Armées**. La DPMA assure ainsi le secrétariat permanent du comité directeur de la recherche historique de la défense (CDRHD), présidé par la secrétaire générale pour l'administration, et du conseil scientifique de la recherche historique de la défense (CSRHD), présidé par un professeur émérite des universités, Robert Franck. Dans le cadre de sa **politique de soutien à la recherche en histoire**, le ministère des Armées attribue chaque année dix allocations de recherche à des étudiants inscrits en troisième cycle universitaire. Les allocataires sont choisis par le Conseil scientifique de la recherche historique de la défense (CSRHD).

4. Une politique culturelle plus déconcentrée

La DPMA, qui coordonne et dresse un bilan annuel de la participation des sites du ministère aux manifestations culturelles nationales, a estimé que la Nuit européenne des musées avait attiré 13 500 visiteurs au sein des onze musées Défense inscrits à l'événement lors de la dernière édition et que les Journées européennes du patrimoine avaient permis d'accueillir 120 000 visiteurs sur 87 sites du ministère.

Par ailleurs, le ministère des Armées a participé à de nombreux événements partout en France tels que le salon « Livre Paris », le marché international du film documentaire de La Rochelle « Sunny Side of the Doc », les « Rendez-vous de l'Histoire » de Blois, le festival de la bande dessinée, le « Quai des Bulles » de Saint-Malo, le « Festival international du film d'Histoire » de Pessac et le salon « Histoire de Lire » de Versailles.

5. La modernisation et l'unification des systèmes d'information

Autre axe prioritaire, la DPMA a lancé un **programme ministériel de suivi scientifique et de gestion logistique des biens culturels mobiliers, intitulés « Archange »**. Ce système d'information (SI) a vocation à accueillir l'ensemble des biens culturels mobiliers (peintures, armes anciennes, collections techniques...), que ces derniers soient conservés dans les quinze musées du ministère ou dans les emprises militaires, qu'ils soient protégés par le code du patrimoine ou par le code général de la propriété des personnes publiques⁽¹⁾.

(1) Dans ce processus d'unification, tous les musées du ministère ont rejoint le projet Archange conjuguant trois fonctionnalités : un outil de gestion des collections, une base ministérielle des biens culturels et un espace d'échanges dématérialisé. L'espace d'échanges contribue désormais à dématérialiser les commissions dans le cadre d'un processus intégré d'opérations. Archange est régulièrement présenté comme un modèle de SI ministériel, par le président de la Commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art de l'État (CRDOA), et comme un référentiel de bonnes pratiques, par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui s'en inspire depuis 2016 dans le cadre de ses réflexions relatives au renouvellement de son SI ministériel.

II. DES ENJEUX STRUCTURELS

Selon la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, la politique culturelle du ministère des armées est confrontée à deux enjeux structurels :

- la santé financière fragile des musées ;
- une problématique de ressources humaines, en particulier au sein des trois musées nationaux du ministère.

A. DES FRAGILITÉS LIÉES AU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES MUSÉES

1. Des ressources propres peu diversifiées qui fragilisent la santé financière des établissements

Les ressources propres des musées sont constituées des recettes de billetterie, de locations d’espaces, de recettes commerciales et de mécénat. **Ces recettes sont mécaniquement liées à la fréquentation, qui n’a pas retrouvé ses niveaux précédant les attentats de 2015.**

Ressources propres						
En millions d’euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Musée de l’Armée	15,4	10,09	7,69	8,26	8,3	9,5
Musée de l’Air et de l’Espace	2,79	3,25	2,17	1,8	1,67	2,8
Musée national de la Marine	3,4	2,96	1,79	1,46	1,42	1,5

Des efforts de rationalisation ont été menés au sein des musées, mais aussi entre eux. Par ailleurs, le ministère des Armées a indiqué au rapporteur qu’un contrôle des dépenses plus poussé avait été institué. Cependant, le ministère estime que ces mesures ne peuvent, à elles seules, répondre au déficit structurel des musées militaires.

Ces établissements se trouvent dans des **situations financières disparates**. Leur capacité à financer leurs dépenses de fonctionnement à partir de leurs ressources propres s’élève, en 2019, à **59 % pour le musée de l’Armée, 36 % pour le musée de l’Air et de l’Espace et seulement 18 % pour le musée national de la Marine**. Pour ce dernier, la faiblesse de ce chiffre s’explique par la

fermeture du site de Chaillot. Selon le ministère, exception faite des effets d'aubaine que constituent les reports de travaux déjà financés, les niveaux de trésorerie « réelle » s'assèchent et pourraient rapidement devenir très inquiétants.

a. Des revenus de billetterie exposés à la conjoncture

Les revenus propres liés à la billetterie sont particulièrement fluctuants. Ils ont fortement varié à la suite des attentats de 2015 et de la crise sanitaire. Plus précisément, **la perte de recettes consécutive à la fermeture des musées, durant la crise sanitaire, est, pour le moment, estimée à 11 millions d'euros.** Même si les dépenses de fonctionnement devraient mécaniquement diminuer de 2 millions d'euros, les trois musées nationaux nécessiteraient un financement supplémentaire de la part du ministère. En effet, **aucun des trois musées n'a pu préserver les 60 jours prudentiels de trésorerie nécessaires à leur autonomie.**

b. Un bilan mitigé pour les tentatives de diversification des ressources propres

Les musées tentent, parfois avec un bilan mitigé selon le ministère, de diversifier leurs sources de revenu. À titre d'exemple, la location d'espace présente un bilan inégal. Le musée de l'Armée a pu bénéficier de résultats jugés comme bons par le ministère en accueillant des prestations « haut de gamme ». *A contrario*, le musée de l'Air et de l'Espace ainsi que celui de la Marine n'ont pu bénéficier de cette ressource car ils sont actuellement engagés dans des chantiers de rénovation.

Par ailleurs, la DPMA estime **que la recherche de mécénat s'est elle aussi avérée décevante** à l'exception de deux fructueux partenariats : l'un au musée de l'Armée avec la banque CIC et l'autre liant le musée de l'Air et de l'Espace avec le groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS).

2. Des crédits dédiés qui permettent, d'assurer une stabilité dans la conduite de la politique culturelle par les musées

Au-delà des ressources propres aux musées, l'action 8 du programme 212 prend en charge des crédits dédiés aux trois musées nationaux pour le financement de la masse salariale et du fonctionnement courant, ainsi que celui des fonds propres pour le financement des investissements.

a. Le musée de l'Armée

En 2021, **7,5 millions d'euros de crédits de paiement** seront consacrés aux dépenses de fonctionnement et 0,9 million d'euros serviront aux investissements du musée de l'Armée – dont l'extension du parcours des collections permanentes et la création de réserves sur le site de Satory.

b. Le musée de l’Air et de l’Espace

En 2021, **4,6 millions d’euros de crédits de paiement** seront consacrés aux dépenses de **fonctionnement**, et **1,4 million d’euros à l’investissement** dans le musée de l’Air et de l’Espace, notamment pour la rénovation des infrastructures et le désamiantage de collections et de bâtiments.

c. Le musée de la Marine

Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, les travaux menés au palais de Chaillot expliquent en grande partie le budget attribué aux investissements en 2021 : **10,2 millions d’euros de crédits de paiement** sont programmés à cet effet. Les dépenses d’investissement, outre la rénovation du palais, auront pour objet la restauration des collections, la mise en place de systèmes d’information répondant aux enjeux actuels, et l’achat des premiers équipements. Par ailleurs, **9,3 millions d’euros de crédits de paiement seront consacrés aux dépenses de fonctionnement**.

B. DES RESSOURCES HUMAINES EN QUÊTE DE PÉRENNITÉ

Selon la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, la politique culturelle du ministère des armées se heurte à un **problème de ressources humaines, en particulier au sein des trois musées nationaux du ministère** où les plafonds d’emplois ont stagné alors que les missions s’y accroissent. Pour pallier ce manque chronique de personnel, le ministère a indiqué au rapporteur que les musées faisaient appel à des vacataires. Ces **solutions palliatives** ne permettent pas de tenir des postes clefs⁽¹⁾.

Dans le cadre du contrat d’objectifs et de performance (COP) pour 2020-2024, le musée de l’air et de l’espace n’a pas prévu d’augmenter son plafond d’emploi mais d’effectuer un redéploiement des ETP au gré des départs en retraite et de privilégier les recrutements sous contrat afin de redéployer les postes d’ouvriers d’état. Toujours dans le cadre du COP 2020-2024, il est prévu d’augmenter le plafond d’emploi du musée de l’Armée de 5 ETPT sans augmentation de la masse salariale. Ces agents au profil scientifique prépareront le programme muséographique et enrichiront les collections des nouveaux départements (post-1945, colonisation / décolonisation). Par ailleurs, une équipe provisoire de 9 ETPT sera dédiée au programme architectural et au soutien administratif durant la phase projet d’extension du musée.

(1) Le directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives a indiqué en juillet dernier au rapporteur que des besoins nouveaux avaient été identifiés par le ministère des Armées mais qu’ils devaient encore être validés par la direction du budget.

III. UNE MODERNISATION QUI SE POURSUIT

Le ministère des armées a indiqué au rapporteur que la modernisation de sa politique culturelle se poursuivait et qu'il comptait porter une attention particulière aux archives, à la conservation du patrimoine et à la structuration de la fonction culture.

A. LA TRANSFORMATION DES ARCHIVES

La direction des patrimoines, de la mémoire et des archives a la volonté de transformer les archives, ce dont le rapporteur se félicite. Les trois axes de modernisation des archives définis par le ministère visent à :

– repenser l'organisation du réseau des services d'archives – l'idée étant de réduire les archives papier en renforçant leur numérisation ;

– rationaliser la conservation et la consultation des archives du SHD et de préparer les travaux de la future « Cité des archives » ;

– et à mettre en action une véritable stratégie d'archivage numérique ministérielle.

B. CONSERVER ET VALORISER LE PATRIMOINE

1. Assurer la conservation du patrimoine

Concernant le patrimoine bâti, un effort croissant devrait être consacré à la planification et la prise en compte des opérations d'entretien préventif, une politique et une procédure de restauration devaient être établis et la création artistique devait être encouragée, par exemple, en instaurant la distribution de prix dans les différentes disciplines.

2. Communiquer et diffuser pour rayonner davantage

Afin d'assurer son rayonnement, le ministère a participé à des émissions télévisées et des artistes se sont rendus à l'intérieur des armées en les accompagnant sur les théâtres d'opérations et dans les garnisons. La DPMA souhaite également poursuivre l'effort du ministère en matière de coédition en soutenant des œuvres s'adressant à un public plus large, notamment à la jeunesse et à l'international. Le rapporteur estime quant à lui que l'attention portée à l'audiovisuel a produit des résultats prometteurs. Il se souvient avoir entendu, lors d'une audition, l'amiral Christophe Prazuck, interrogé quant aux conséquences sur le recrutement du film *Le Chant du Loup*, raconter qu'il s'était engagé dans la marine après avoir vu le film *Le Crabe-tambour*.

3. Poursuivre le développement de la recherche historique

La recherche historique contribue, au-delà de l'aspect culturel, à la réflexion stratégique et à la pensée militaire. Le ministère semble donc juger souhaitable de poursuivre l'étude de la mise en place d'un dispositif d'accompagnement et de soutien à la recherche doctorale : ce dispositif permettrait de lier les armées à des jeunes chercheurs.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé par le ministère de développer la contribution de la recherche historique à la réflexion stratégique et à la pensée militaire, notamment en encourageant le développement des *war studies*, qui peinent à se développer en France, en partenariat avec les établissements de recherche (universités, grandes écoles, CNRS). Amener les militaires vers le monde de la recherche permettrait aussi de développer une connaissance mutuelle. Il conviendrait donc, selon le ministère, de soutenir plus intensément les officiers qui s'engagent dans un parcours doctoral. Les armées renforceraient ainsi la valorisation et la professionnalisation de la recherche.

Enfin, le ministère juge important de délimiter ce qui relève de l'histoire militaire. Cet effort de structuration, et donc de définition, améliorerait la lisibilité de la politique menée par le ministère des Armées.

C. POURSUIVRE LA STRUCTURATION ET LA MODERNISATION DU CADRE D'ACTION DE LA FONCTION CULTURE

1. Réviser le cadre réglementaire de l'action culturelle

Le ministère des Armées juge important, pour fluidifier la mise en application de sa politique culturelle, d'adapter les textes législatifs encadrant son action dans ce domaine.

La gestion du secret-défense, sur un nombre important de documents, est un réel problème pour la DPMA. Des contradictions peuvent parfois apparaître entre le code du patrimoine et les dispositions d'une loi pénale. Pour faire face à ce défi, trente personnes ont été recrutées. À titre d'illustration, 1 500 pièces d'archives ont été déclassifiées pendant le confinement. Par ailleurs, des règles simplificatrices ont été mises en place, avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Tous les documents publiés avant 1934 sont automatiquement déclassifiés. Malgré ces avancées, il pourrait être envisagé par le ministère d'allouer des moyens humains et légaux supplémentaires à ces actions.

Au-delà de la réglementation « pénale », la DPMA souligne la nécessité d'harmoniser le contrôle scientifique et technique des archives afin de les mettre en conformité avec les exigences du code du patrimoine.

2. Assurer, de manière pérenne, les moyens financiers nécessaires

Dans l'exercice de ses missions non-opérationnelles, le ministère des Armées est soumis à des contraintes financières croissantes. Il insiste donc sur la nécessité pour lui de faire un effort d'arbitrage budgétaire de sorte que les orientations de sa politique culturelle gagnent en lisibilité. D'autres sources de financement pourraient être plus largement mobilisées. Si la diversification des ressources a, pour les musées nationaux, donné lieu à un bilan mitigé, le recours au mécénat pourrait, selon le ministère, présenter de l'intérêt, permettant de toucher l'ensemble des territoires et tous les types d'entreprises (groupes, PME, TPE...).

3. Fédérer la communauté du patrimoine

Enfin, selon les informations fournies au rapporteur, le ministère réfléchit à la manière de fédérer une communauté du patrimoine en son sein, en forgeant une identité commune et un esprit de corps reliant les différents acteurs de sa politique culturelle. Ainsi, par exemple, le développement d'une stratégie de marque permettrait de fédérer toutes les actions entreprises et tous les établissements. Des échanges entre les personnels, par le biais de formations conjointes et projets communs à l'échelle du ministère, permettraient sans doute d'améliorer la qualité des échanges professionnels quotidiens. Enfin, fédérer la communauté du patrimoine passe aussi par la valorisation de ses métiers. Renforcer l'attractivité de la fonction et la qualification des personnels paraît donc souhaitable.

TROISIÈME PARTIE : LA COMMUNICATION DU MINISTÈRE DES ARMÉES

« Il est indispensable que les questions militaires nationales soient exposées de la manière la plus franche. »

Michel Debré⁽¹⁾

La communication, pour le ministère des armées, n'est pas une fin en soi mais un moyen. Les finalités de cette action sont clairement définies par les textes⁽²⁾ :

- contribuer à une **meilleure connaissance de la politique de défense** de la France et des actions conduites par le ministère des armées ;
- participer à la **promotion de l'image du ministère et de ses agents** ;
- participer au maintien du **lien armées-nation**.

Le ministère des armées présente la spécificité d'être un **ministère de la communication de crise**. Sa communication se doit d'être **incarnée au plus près de l'événement**. La maîtrise de la communication est un enjeu stratégique. Sur le plan externe, le rôle premier de la communication du ministère des armées est d'explicitier les raisons et objectifs de l'engagement de ses militaires, communication et rayonnement étant intrinsèquement liés. Sur le plan interne, la communication, qui va jusqu'au commandant de base et même au commandant d'unité, vise à soutenir le moral des troupes. Dans un monde où la circulation de l'information s'accélère et se diffuse en réseau, les frontières entre communication interne et externe sont de plus en plus ténues de sorte que les acteurs de la communication du ministère des armées se doivent d'être **les plus réactifs possible**.

Pour permettre au ministère des armées et à ses trois piliers – états-majors, secrétariat général pour l'administration et direction générale de l'armement – de mener à bien cette politique de communication, le pouvoir réglementaire a défini

(1) *In Philippe Ratte, Armée et communication, une histoire du SIRPA, préface de Michel Debré.*

(2) *Décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la délégation à l'information et de la communication de la défense.*

une architecture institutionnelle claire, reposant sur une structure directement placée sous l'autorité du ministre, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD), et chargée de coordonner la communication du ministère, des armées, directions et services (**I**).

Dans les textes, la DICoD est définie comme une structure coordinatrice directement rattachée au ministre des armées. Son délégué est chargé de plusieurs missions : le porte-parolat ; la conception et la conduite de la politique générale d'information et de communication du ministère ; la veille des médias et l'analyse de l'opinion publique ; enfin, le soutien général des activités de communication du ministère. Pour ce faire, elle bénéficie de moyens certes décroissants mais qui restent conséquents (**I A**).

La cellule de communication de l'état-major des armées, les services d'information et de relations publiques des trois armées – les SIRPA – et les communicants de terrain rattachés à leurs organismes respectifs sont des militaires chargés de l'information opérationnelle, à la fois sur les plans interne et externe. Leurs moyens humains sont limités (**I B**).

La cellule de communication de la direction générale de l'armement (le DGA-COMM) dispose d'un effectif en baisse pour produire une communication à la fois interne et externe dans son champ de compétence (**I C**).

Enfin, la mission communication du secrétariat général de l'administration, le SGA-COM, est chargée de la communication interne et externe dans les champs de la mémoire, des anciens combattants et de la politique transversale du ministère (**I D**).

Le ministère des armées a engagé un processus de transformation au sein de la DICoD qui suscite plusieurs interrogations (**II**).

Tout d'abord, le rapporteur constate que les textes sont conçus de telle sorte qu'il y a des chevauchements, voire des frictions possibles, entre la fonction de communication transversale de la DICoD et la mission de communication externe du SGA-COM. Dès lors si, dans le cadre de la nouvelle organisation centrale du ministère, des gains d'efficacité doivent être trouvés, sans doute pourrait-il être mis un terme à ce chevauchement (**II A**).

Ensuite, la politique de ressources humaines menée dans le cadre de la transformation de la DICoD soulève plusieurs difficultés. La civilianisation croissante de cette instance remet en cause l'équilibre interne des structures de communication des états-majors et la contractualisation entraîne un décalage croissant avec l'identité militaire du ministère. (**II B**).

Enfin, alors que les journalistes de défense se trouvent déjà fragilisés au sein de leur rédaction, ils peinent à assurer leur mission d'information dans la mesure où la fonction de porte-parolat n'est pas pleinement assurée par la DICoD (**II C**).

I. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE FONDÉE SUR LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET REPOSANT SUR UNE STRUCTURE COORDINATRICE DE LA COMMUNICATION DES TROIS PILIERS DU MINISTÈRE

L'organisation institutionnelle de la communication du ministère de la défense s'est progressivement précisée au fil du siècle dernier. En août 1915 naît le **service photographique et cinématographique des armées (SCPA)**⁽¹⁾, première pierre d'un édifice qui donnera, soixante-cinq ans plus tard, naissance au **service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA)**. Le SPCA fut créé pour répondre à l'interdiction faite, par le général Joffre, le 22 mars 1915, à toute personne, militaire ou civile, du port et de l'usage d'un appareil photographique sur les champs de bataille. Comme le raconte Philippe Ratte⁽²⁾, le SPCA, au lendemain du défilé triomphal du 14 juillet 1919, dont il a assuré la couverture, est invité à remettre au ministère de l'instruction publique les 150 000 plaques et les 250 kilomètres de pellicule résultant de son activité depuis 1915. Quant à la section cinéma, elle se fond en juin 1920 dans le service géographique de l'armée, les photographes se répartissant entre les unités.

De la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'aux années soixante, l'organisation de la communication des armées connaît plusieurs évolutions jusqu'à la création, en 1969, du SIRPA central. En **1939, est créé le service cinématographique des armées**, qui regroupe les sections photos et cinéma de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine. En 1946, ce service s'installe au fort d'Ivry-sur-Seine, dans le Val-de-Marne, et devient interarmées. En **1969, le Service cinématographique des armées, devenu Établissement cinématographique et photographique des Armées (ECPA), est rattaché au Service d'Information et de Relations Publiques des Armées (SIRPA)**. La création du SIRPA traduit l'évolution de la place qu'occupent les armées dans le pays. Cette mutation fut historique : jamais les institutions militaires n'avaient été aussi disposées à interagir publiquement sur leurs activités. Avec le **décret du 27 juillet 1998, le SIRPA devient la Délégation à l'information et la communication de la Défense (DICoD)**. Enfin, en **2001 est créé, par le décret du 21 avril 2001, l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD)**. Cet établissement public à caractère administratif est placé sous tutelle du ministère de la Défense (DICoD), et doté d'un conseil d'administration, d'un directeur et d'un agent comptable.

Aujourd'hui encore, l'organisation institutionnelle de la communication du ministère des armées est régie par le décret du 27 juillet 1998 portant création de la DICoD et par l'arrêté du 30 décembre 2019 portant organisation de la DICoD. Ces textes fondamentaux définissent clairement l'architecture institutionnelle de la communication du ministère.

(1) Cf. *Philippe Ratte et Jean Thyraud, Armée et communication, une histoire du SIRPA (1989), avec une préface de Michel Debré.*

(2) *Ibid.*

Décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la DICoD

Article 1^{er} – La délégation à l’information et à la communication de la défense est **placée sous l’autorité du ministre de la défense**. Elle est dirigée par un délégué.

Le délégué à l’information et à la communication de la défense **assure la communication du ministère de la défense**. Il exerce en outre les fonctions de **porte-parole du ministère de la défense**. Il est assisté d’un **délégué adjoint**.

Article 1-1 – Le délégué a pour mission de **proposer et de conduire la politique générale d’information et de communication du ministère de la défense, des armées, directions et services**. Il s’assure de sa mise en œuvre, en liaison avec les autorités concernées. À ce titre, il est notamment chargé :

1°. De **contribuer à une meilleure connaissance de la politique de défense de la France et des actions conduites par le ministère de la défense**, de participer à la promotion de l’image du ministère et de ses agents ainsi qu’au maintien du lien armées-nation ;

2°. De **définir et de conduire la communication externe et interne du ministère**, ainsi que **d’animer et de coordonner les communications spécifiques des armées, directions et services**, définies à l’article 2 ;

3°. De définir et de **conduire la communication de crise du ministère** en dehors des cas prévus à l’article 3 ;

4°. D’assurer la communication relative aux anciens combattants et victimes de guerre et de promouvoir la communication mémorielle du ministère de la défense, en liaison avec les organismes concernés ;

5°. D’animer et de coordonner les actions conduites par les organismes du ministère de la défense en matière de communication relative au recrutement ;

6°. D’exercer la tutelle de l’Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense.

Le délégué **représente le ministère pour toutes les questions ayant trait à l’information et à la communication**. Il assure dans ce cadre la **représentation du ministère auprès des médias nationaux et internationaux**.

Article 1-2 – Le délégué définit, dans son domaine de compétence, les **méthodes et outils** mis en œuvre par le ministère. Dans ce cadre, il contribue à la **définition de la politique d’achats** liée à la communication du ministère de la défense, en liaison avec les autorités concernées.

Article 1-3 – Le délégué à l’information et à la communication de la défense participe à la définition de la politique des ressources humaines du ministère en matière de communication, en liaison avec les autorités concernées. Il contribue également à la définition de la politique de formation dans le domaine de la communication et participe à sa mise en œuvre.

Article 1-4 – Le délégué à l’information et à la communication de la défense **s’appuie, dans le cadre de ses attributions, sur les moyens d’information et de communication des armées, directions et services du ministère de la défense.**

Article 2 – Dans le cadre de la politique d’information et de communication définie à l’article 1er-1, les **organismes d’information et de communication placés sous l’autorité du chef d’état-major des armées, de chaque chef d’état-major d’armée, du délégué général pour l’armement, du secrétaire général pour l’administration et, le cas échéant, d’autres directeurs du ministère de la défense sont chargés de développer la communication spécifique interne et externe de la structure à laquelle ils appartiennent.**

Article 3 – **Lorsque l’emploi opérationnel des forces est envisagé ou décidé, l’information relative à cet emploi est centralisée et conduite, selon les directives du ministre de la défense, par le délégué à l’information et à la communication de la défense.**

Dans le cadre de ces directives, **le chef d’état-major des armées conçoit et conduit la communication de l’ensemble de la chaîne opérationnelle et donne des instructions au délégué à l’information et à la communication de la défense.**

Article 4 – Le décret n° 90-1013 du 14 novembre 1990 fixant les attributions du service d’information et de relations publiques des armées est abrogé.

Article 5 – **Le ministre de la défense et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l’État et de la décentralisation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l’exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française**

Arrêté du 30 décembre 2019⁽¹⁾ portant organisation de la délégation à l’information et à la communication de la défense

Article 1^{er} – Le délégué à l’information et à la communication de la défense, porte-parole du ministère de la défense, propose et encadre la politique d’information et de communication au niveau ministériel. Il veille à son application.

Il s’assure de la cohérence entre les objectifs de la politique ministérielle et les mesures spécifiques qui peuvent être élaborées par les états-majors, directions et services et les organismes qui leur sont rattachés pour leurs besoins propres.

À ce titre, il est notamment chargé :

1°. D’animer et de coordonner l’information et la communication conduites par tous les organismes d’information et de communication du ministère de la défense, qui le tiennent informé de leurs activités ;

2°. De veiller à la cohérence des publications des organismes mentionnés ci-dessus ;

3°. De représenter le ministère de la défense auprès des moyens d’information nationaux et internationaux ;

(1) Cet arrêté abroge, à son article 7, l’arrêté du 24 février 2016 portant organisation de la DICoD qui définissait l’organisation de cette structure en pôles.

4° De proposer et développer la stratégie ministérielle d'influence en liaison avec les autorités concernées ;

5° De coordonner les principales actions de communication des organismes du ministère de la défense.

Il constitue des équipes projets en fonction des besoins, afin de mettre en œuvre les actions répondant aux missions de la délégation.

Il dirige les services de la délégation à l'information et à la communication de la défense et exerce la tutelle de l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense.

Si le délégué est une autorité civile, son adjoint est un officier.

Article 2 – La délégation conçoit et met en œuvre la politique de communication du ministère de la défense. À ce titre, elle :

1°. Définit et conduit la stratégie de communication interne et externe du ministère de la défense, ainsi que les plans d'actions de communication transverses qui en découlent ;

2°. Exerce une fonction de conseil et d'expertise auprès des différents organismes du ministère pour leur communication spécifique ;

3°. Prépare la communication de crise, hors communication opérationnelle, et la communication relative aux questions sensibles.

Article 3 – La délégation assiste le délégué dans ses fonctions de porte-parole et de représentant du ministère pour toutes les questions ayant trait à l'information et à la communication. À ce titre, elle :

1° Assure les relations avec les médias, en liaison le cas échéant avec les organismes concernés ;

2° Valorise les actions du ministère de la défense auprès des relais d'opinion et du grand public ;

3°. Prépare, exploite et assure le suivi des points presse.

Article 4 – La délégation assure une fonction de veille des médias et d'analyse de l'opinion publique. À ce titre, elle :

1°. Définit et met en œuvre un plan d'analyse et de veille en fonction des besoins du ministère ;

2°. Recueille et analyse les informations relatives à la défense diffusées par la presse régionale, nationale et internationale ;

3°. Réalise les études d'opinion relatives à l'information et à la communication du ministère et en analyse les résultats.

Article 5 – La délégation contribue à la production des moyens mis en œuvre au profit de l'information et de la communication de la défense. À ce titre, elle :

1°. Met en œuvre la stratégie éditoriale d'information et de communication de la défense ;

2°. Conçoit des services et produit des contenus multimédias et audiovisuels, met à disposition des supports numériques et imprimés d'information et de communication institutionnels ;

3°. Assure la conception, la réalisation et le fonctionnement des services de communication en ligne par voie numérique du ministère de la défense.

Article 6 – La délégation assure le soutien général des activités relevant de son domaine de compétence.

1°. En matière de finances et d'achats, elle :

- a) Assure les travaux de gestion budgétaire qui peuvent lui être confiés ;
- b) Assure la passation des marchés publics et le suivi de leur exécution ;
- c) Participe à l'élaboration de la politique des « achats métier » de la fonction communication du ministère ;

2°. Au titre des affaires juridiques et de la tutelle, elle élabore les conventions nécessitées par son activité et en assure le suivi et l'exécution. Elle peut apporter son expertise aux autres organismes du ministère de la défense dans ce domaine ;

3°. Elle propose, dans le cadre de la politique des ressources humaines ministérielle, l'élaboration de la politique de ressources humaines des métiers de la communication, en liaison avec les autorités concernées. Elle participe à son suivi ;

4°. Elle élabore et met en œuvre, dans le domaine de la communication, les programmes de formation du personnel de la défense en charge de la communication et en évalue l'efficacité ;

5°. En matière de systèmes d'information, elle :

- a) Définit le schéma directeur des systèmes d'information du domaine fonctionnel « information et communication » du ministère et en assure la mise en œuvre, y compris l'administration des données ;
- b) Assure la maîtrise d'ouvrage de ses projets et leur suivi informatique ;
- c) Assure l'administration technique de sa communication électronique.

Article 7 – L'arrêté du 24 février 2016 portant organisation de la délégation à l'information et à la communication de la défense est abrogé.

Article 8 – Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Article 9 – Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

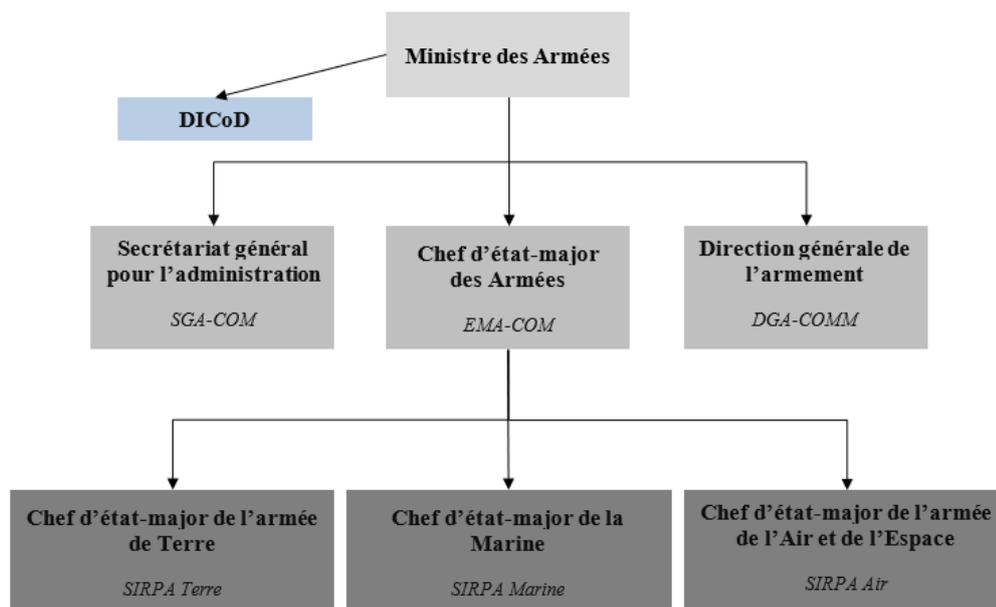
A. LA DICOD, UNE STRUCTURE COORDONNATRICE DIRECTEMENT RATTACHÉE AU MINISTRE DES ARMÉES ET DONT LE DÉLÉGUÉ EST CHARGÉ DE PLUSIEURS MISSIONS

1. Une structure coordinatrice directement rattachée au ministre des armées

La délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICO) est une direction du ministère des Armées, directement rattachée au ministre. Créée par le décret n° 98-641 du 27 juillet 1998, elle est dirigée par un délégué **chargé** par le pouvoir réglementaire de **coordonner la communication** du ministère.

Le délégué dirigeant la DICO assure en outre la tutelle de l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD). Situé au fort d'Ivry, cet établissement public administratif est responsable de la production audiovisuelle et la mise en valeur des archives audiovisuelles du ministère des Armées.

La communication dans l'organigramme du ministère des Armées :



2. Un délégué chargé de plusieurs missions clairement définies

a. Le porte-parolat

Conformément à l'**article 1^{er} du décret du 27 juillet 1998**, le délégué à l'information et à la communication de la défense « exerce les fonctions de porte-parole du ministère de la défense ». Dans cette fonction, le décret précise qu'il est assisté d'un délégué adjoint (un officier lorsque le délégué est une autorité civile).

Quant à l'article 3 de l'arrêté du 30 décembre 2019⁽¹⁾, il dispose que la DICoD « assiste le délégué dans ses fonctions de porte-parole et de représentant du ministère pour toutes les questions ayant trait à l'information et à la communication ».

En tant que porte-parole, le délégué est chargé des relations avec les médias : comme le précise le dernier alinéa de **l'article 1-1 du décret** précité, « le délégué représente le ministère pour toutes les questions ayant trait à l'information et à la communication. Il assure dans ce cadre la représentation du ministère auprès des médias nationaux et internationaux ». Le **1° de l'article 3 de l'arrêté de décembre 2019** dispose lui aussi que la DICoD « assure les relations avec les médias ».

Dans cette mission comme dans les autres, le délégué de la DICoD peut s'appuyer sur des structures de communication opérationnelles telles que les SIRPA et la cellule de communication de l'état-major des Armées. En effet, **l'article 1-4 du décret de 1998** dispose que ce délégué « s'appuie, dans le cadre de ses attributions, sur les moyens d'information et de communication des armées, directions et services du ministère de la défense ».

Par ailleurs, selon les termes du **2° de l'article 3 de l'arrêté de décembre 2019**, il revient à la DICoD de « valoriser les actions du ministère de la défense auprès des relais d'opinion et du grand public ».

Enfin, en vertu du **3° de l'article 3 de l'arrêté de décembre 2019**, en tant qu'interface désignée entre le ministère et les médias, la DICoD « prépare, exploite et assure le suivi des points presse ».

b. La conception et la conduite de la politique générale d'information et de communication du ministère

Aux termes de **l'article 1-1 du décret de 1998**, le délégué « a pour mission de proposer et de conduire la politique générale d'information et de communication du ministère de la défense, des armées, directions et services. Il s'assure de sa mise en œuvre, en liaison avec les autorités concernées ». **L'article 2 de l'arrêté de 2019** dispose que la DICoD « conçoit et met en œuvre la politique de communication du ministère de la défense ». À ce titre, elle :

– définit et conduit la stratégie de communication interne et externe du ministère de la défense, ainsi que les plans d'actions de communication transverses qui en découlent ;

– exerce une fonction de conseil et d'expertise auprès des différents organismes du ministère pour leur communication spécifique ;

(1) Cf. arrêté en annexe.

– prépare la communication de crise, hors communication opérationnelle, et la communication relative aux questions sensibles.

L'article 1-1 du décret de 1998 précise que le délégué de la DICoD est notamment chargé :

– de contribuer à une meilleure connaissance de la politique de défense de la France et des actions conduites par le ministère de la défense, de participer à la promotion de l'image du ministère et de ses agents ainsi qu'au maintien du lien armées-nation ;

– de définir et de conduire la communication externe et interne du ministère, ainsi que d'animer et de coordonner les communications spécifiques des armées, directions et services ;

– de définir et de conduire la communication de crise du ministère, à l'exception de la communication opérationnelle, conçue et conduite par le chef d'état-major des armées pour l'ensemble de la chaîne opérationnelle⁽¹⁾ ;

– d'assurer la communication relative aux anciens combattants et victimes de guerre et de promouvoir la communication mémorielle du ministère de la défense, en liaison avec les organismes concernés ;

– d'animer et de coordonner les actions conduites par les organismes du ministère de la défense en matière de communication relative au recrutement.

c. La veille des médias et l'analyse de l'opinion publique

L'article 4 de l'arrêté de 2019 précise que la DICoD « assure une fonction de veille des médias et d'analyse de l'opinion publique ».

Afin d'étudier la manière dont l'opinion publique, les médias et les internautes perçoivent le ministère et ses actions, la DICoD, selon les termes du même article, définit et met en œuvre un plan d'analyse et de veille en fonction des besoins du ministère ; elle recueille et analyse les informations relatives à la défense diffusées par la presse régionale, nationale et internationale ; enfin, elle réalise les études d'opinion relatives à l'information et à la communication du ministère et en analyse les résultats.

d. Le soutien général des activités de communication du ministère

La DICoD, en plus de ses fonctions de coordination et de conception, assure, **dans une logique de mutualisation**, un soutien métier et administratif aux différents acteurs de la communication du ministère.

(1) L'article 3 du décret de 1998 précise que « le chef d'état-major des armées conçoit et conduit la communication de l'ensemble de la chaîne opérationnelle et donne des instructions au délégué ».

i. Un soutien métier

L'article 5 de l'arrêté de 2019 dispose que **la DICOd contribue à la production des moyens mis en œuvre au profit de l'information et de la communication de la défense. À ce titre, la DICOd met en œuvre la stratégie éditoriale d'information et de communication de la défense ; elle conçoit des services et produit des contenus multimédias et audiovisuels, met à disposition des supports numériques et imprimés d'information et de communication institutionnels ; enfin, elle assure la conception, la réalisation et le fonctionnement des services de communication en ligne** par voie numérique du ministère de la défense.

À titre d'exemple, la mission cinéma, composée principalement de civils dotés d'une expérience significative, constitue une interface privilégiée entre les Armées et l'industrie audiovisuelle. Ces experts ont vocation à accompagner les auteurs, les conseiller et à faciliter le développement de leurs œuvres en les mettant au contact des réalités de l'institution militaire.

ii. Un soutien administratif et logistique

L'article 6 de l'arrêté du 30 décembre 2019 prévoit que la DICOd assure le soutien général des activités relevant de son domaine de compétence.

En matière de finances et d'achats, elle assure les travaux de gestion budgétaire qui peuvent lui être confiés ; elle assure la passation des marchés publics et le suivi de leur exécution ; enfin, elle participe à l'élaboration de la politique des « achats métier » de la fonction communication du ministère.

Au titre des affaires juridiques et de la tutelle, elle élabore les conventions nécessitées par son activité et en assure le suivi et l'exécution. Elle peut apporter son expertise aux autres organismes du ministère de la défense dans ce domaine.

Elle propose, dans le cadre de la politique des ressources humaines ministérielle, l'élaboration de la politique de ressources humaines des métiers de la communication, en liaison avec les autorités concernées. Elle participe à son suivi.

Elle élabore et met en œuvre, dans le domaine de la communication, les programmes de formation du personnel de la défense en charge de la communication et en évalue l'efficacité.

En matière de systèmes d'information, la DICOd définit le schéma directeur des systèmes d'information du domaine fonctionnel « information et communication » du ministère et en assure la mise en œuvre, y compris l'administration des données. Elle assure la maîtrise d'ouvrage de ses projets et leur suivi informatique. Enfin, elle assure l'administration technique de sa communication électronique.

3. Des moyens en décroissance mais qui restent conséquents

a. Le budget de la DICOd

Entre 2008 et 2020, le budget alloué à la DICOd a diminué de 50 %. Le projet de loi de finances prévoit que le budget de cette structure, hors établissement sous tutelle, sera de **4,98 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement**⁽¹⁾.

b. Des effectifs en diminution et en voie de civilianisation

L'encadré ci-dessous présente les chiffres fournis au rapporteur par la déléguée à l'information et à la communication de défense en matière d'effectifs et de budget au sein de cette structure.

Les effectifs et le budget de la DICOd (source : DICOd)

Au cours de la période 2008-2020, les effectifs de la DICOd ont été **réduits de 55 %** (de 220 à **122 ETP**) et leur budget, de 50 % (de 9,8 à 4,9 millions d'euros). La diminution des effectifs (et du budget lié) s'explique par l'effet combiné de la RGPP et des suppressions de postes destinées au financement du contrat de partenariat Balard. Le fonctionnement de la DICOd a été adapté à cette forte réduction des ressources. Ses moyens lui permettent aujourd'hui d'assurer ses missions et de financer les marchés correspondants.

« Les proportions de civils (56 % en 2020 contre 51 % en 2013) et de contractuels (49 % en 2020 contre 42 % en 2016) sont en hausse. Selon la DICOd, *« les spécificités des métiers de la communication et leur technicisation croissante limitent les possibilités de recruter des fonctionnaires et des militaires. En qualité de référent ministériel de la famille professionnelle « communication », la DICOd mène conjointement avec la DRH-MD et les DRH d'armées, un travail de structuration et de professionnalisation des emplois liés à la communication au sein du ministère. »* Selon le ministère des armées⁽²⁾, *« l'évolution de la nature des recrutements « répond au besoin de la DICOd de disposer d'experts senior ou junior du domaine communication ».*

2. Effectifs en 2020

En 2020, la DICOd compte 122 ETP au REO (référentiel d'effectifs en organisation) et 110 agents en poste au 30 septembre 2020. L'écart entre l'effectif réalisé et l'effectif cible pour l'année 2020 s'explique par les recrutements non encore achevés chez les personnels militaires et civils. La reprise des activités de représentant du pouvoir adjudicateur de la DICOd par le SPAC/AMG⁽³⁾ s'est traduite par un transfert de 4 ETP en cours d'année : une évolution structurelle qui impose une meilleure anticipation des besoins.

Selon la DICOd, *« la trajectoire d'effectif de la DICOd devrait se stabiliser à 118 ETP sur le reste de la LPM ».*

La répartition des 110 agents en poste est la suivante :

(1) En 2021, l'ECPAD, qui est sous tutelle de la DICOd, devrait se voir allouer 22,46 millions d'euros en AE et CP. Le budget de cet établissement était, en 2020, selon la loi de finance, de 18,9 millions d'euros en AE et CP.

(2) Dans une réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur.

(3) Agence ministérielle de gestion.

- **61 femmes (55 %) et 49 hommes (45 %) ;**
- **56 fonctionnaires (51 %) et 54 contractuels (49 %) ;**
- **67 civils (61 %) et 43 militaires (39 %).**

La répartition des 122 ETP au REO est de 68 civils (56 %) et 54 militaires (44 %).

Parmi les civils, on recense à la DICOd **48 agents de catégorie A, 13 agents de catégorie B ; 4 agents de catégorie C et 2 ouvriers d'État.** Parmi les militaires, on recense **29 officiers, 10 sous-officiers et 4 militaires du rang.**

3. Budget en 2020

En 2020, les ressources de l'UO DICOd s'élèvent à **28,15 millions d'euros en LFI.** Cette somme comprend notamment la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'ECPAD (**18,95 millions d'euros**) et la dotation en fonds propres (DFP) de 4,3 millions d'euros. Par ailleurs, la DICOd dispose d'un **budget de fonctionnement de 4,9 millions d'euros.** Les principaux postes sont les **revues (1,6 million d'euros), la veille sur les médias et les réseaux sociaux (1 million d'euros), l'évènementiel (0,6 million d'euros) et la gestion du site internet.**

De la mi-2019 aux recrutements réalisés sur l'annuité 2020, la DICOd aura recruté 15 agents civils. L'année 2020 se clôturera sur un effectif composé à 39 % de militaires et 61 % d'agents civils, les femmes représentant 55 % des effectifs de la DICOd. Par ailleurs, 10 des 15 agents civils recrutés sont sous statut contractuel et possèdent au minimum un niveau bac + 4. Les spécificités des métiers de la communication limitent les possibilités de recruter des fonctionnaires, aux profils plus généralistes.

Les recrutements devraient se poursuivre en 2021 dans le cadre de l'effectif autorisé en LPM.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des personnels civils et militaires au sein des pôles de la DICOd :

POLE	CIV	MIL	TOTAL
DIRECTION	9	7	16
DIR PROJ	8	7	15
SG	15	12	27
INFLUENCE	9	10	19
CREATION	18	5	23
AAO	8	2	10

Source : DICOd

B. L'EMA-COM, LES SIRPA ET LES COMMUNICANTS DE TERRAIN : DES MILITAIRES CHARGÉS DE L'INFORMATION OPÉRATIONNELLE

1. L'EMA-COM, une cellule de l'état-major dédiée à l'information opérationnelle

Selon les termes du **second alinéa de l'article 3 du décret de 1998**, « lorsque l'emploi opérationnel des forces est envisagé ou engagé, le chef d'état-major des armées **conçoit et conduit la communication** de l'ensemble de la chaîne opérationnelle **et donne des instructions** au délégué à l'information et à la communication de la défense ».

Afin de mener à bien cette mission, le chef d'état-major des Armées dispose d'une cellule communication, l'EMA-COM, travaillant en liaison étroite avec la DICOd et les services d'information et de relations publiques des différentes armées, les SIRPA.

a. Des missions tournées vers les opérations

Les missions de l'EMA-COM s'articulent autour de deux axes principaux. Tout d'abord, sur le plan institutionnel, l'EMA-COM agit en tant que **conseil du chef d'état-major des Armées et coordonne la communication des trente organismes** qui lui sont rattachés. Il est un relais des ordres du CEMA.

L'EMA-COM est aussi chargé d'assurer la **communication opérationnelle**. Représentant **80 % de son activité**, cette mission s'exerce, d'une part, **dans l'opération**, en prenant part aux travaux de planification, à la conduite des opérations et en facilitant la compréhension de la situation militaire par les différents publics. Et d'autre part, elle s'exerce **sur l'opération** en précisant le sens de l'intervention, en appuyant sa légitimité et en valorisant l'image des forces armées et leurs capacités à réaliser la mission.

Afin de mener à bien cette tâche, l'EMA-COM s'appuie sur la **directive 3.10.2 de 2007 portant sur la communication interarmées**. Selon cette directive, les finalités de la communication opérationnelle sont les suivantes :

- faire adhérer les opinions publiques internationales et nationales ;
- maîtriser l'environnement médiatique des forces armées en opération ;
- soutenir le moral des forces engagées ;
- affirmer le rôle de la France sur la scène internationale ;
- accompagner l'action des forces armées sur le théâtre.

Afin de remplir ses missions, l'EMA-COM agit dans les domaines suivants :

– **la communication média** qui regroupe l'ensemble des activités de communication menées à travers les médias internationaux, nationaux et locaux ;

– **la communication interne interarmées** qui englobe l'ensemble des activités menées en direction des armées françaises et de leur environnement proche, notamment par l'intermédiaire de supports de communication militaires ;

– **la communication de réseau** qui intègre l'ensemble des activités de communication menées directement auprès des acteurs et organismes (administrations locales, états-majors alliés, organisations internationales, etc.) pouvant être intéressés plus ou moins directement par l'opération, que ceux-ci soient sur le théâtre, en métropole ou à l'étranger ;

– **la communication grand public** comprenant toutes les activités d'information conduites par contact direct avec le public, notamment par l'intermédiaire d'internet ou d'actions événementielles.

b. Un public-cible diversifié

Compte tenu de ses missions variées, l'EMA-COM vise un public-cible diversifié, composé de tous les acteurs concernés, de près ou de loin, par l'opération, ou intéressés par une information à caractère opérationnel.

La directive 3.10.2 du ministère des Armées identifie les cibles suivantes :

- les décideurs civils et militaires, français ou alliés ;
- les forces françaises et leur environnement (familles, garnison) ;
- l'opinion publique française ;
- les organisations internationales (UE, OTAN, ONU, OSCE, etc.) ;
- les forces de la coalition et leurs opinions publiques en cas d'opération multinationale ;
- les acteurs locaux (populations, autorités et organisations du théâtre d'opération) ;
- les décideurs et les opinions publiques des États neutres.

c. Des moyens limités

Pour accomplir ses différentes missions, l'EMA-COM comprend une **vingtaine de professionnels « qualifiés »**. Le rapporteur juge de **tels moyens fort limités et estime que ces effectifs doivent être sanctuarisés**. Il a noté que la cellule de communication de l'état-major des armées comprenait **un seul et unique community manager pour intervenir sur tous les réseaux sociaux où l'état-major des armées est présent** – Twitter, Facebook, Instagram et LinkedIn

– **un seul infographiste et un seul photographe.** Aux yeux du rapporteur, **l’externalisation de telles fonctions n’est pas une solution envisageable,** compte tenu des contraintes de temps et d’efficacité qui s’imposent à l’information et à la communication opérationnelles.

2. Les SIRPA, pilotes de la communication opérationnelle et institutionnelle de chaque armée

Sous l’autorité des chefs d’état-major auxquels ils sont rattachés, les SIRPA (Marine-Air-Terre) s’appuient sur les autorités de coordination et les bureaux experts de leur état-major pour élaborer les messages et maîtriser le rythme de la communication des armées.

Le chef de chaque SIRPA a une triple casquette : outre sa fonction de chef de SIRPA, il est aussi porte-parole du chef d’état-major de l’armée à laquelle il appartient et conseiller communication de cette armée.

Le rapporteur présente plus en détail ci-dessous les cinq principaux domaines d’intervention des SIRPA : la communication opérationnelle, la communication institutionnelle, la communication interne, la communication de recrutement, le conseil au commandement et la coordination des communicants de terrain.

a. De nombreux domaines d’intervention

i. La communication opérationnelle

En accompagnant l’activité de leur armée sur le plan médiatique, les SIRPA interviennent dans la communication opérationnelle. Leurs missions consistent à :

– **satisfaire le contrat opérationnel** fixé par l’EMA (déploiements, planifiés ou sur alerte, d’équipes « communication » lors des opérations et grands exercices interarmées, avec ou sans lien avec leur armée) ;

– fournir une **expertise « armée » en appui de l’EMA-COM** ;

– **couvrir des déploiements opérationnels ou des activités de préparation opérationnelle de leur armée qui ne sont pas prises en charge par l’état-major des armées** (missions permanentes, notamment).

ii. La communication institutionnelle

En amont de la communication opérationnelle, la communication institutionnelle porte à la fois sur des **thèmes permanents, tels que les missions, les moyens, l’organisation et la transformation, et des sujets d’actualité.** Elle est conduite au niveau central par chaque SIRPA. Par ailleurs, la communication institutionnelle décline les axes de communication définis par la DICoD.

Elle repose, à l'échelon local, sur un **réseau d'officiers communicants placés auprès des autorités organiques et territoriales**, à même de concentrer et de faire converger vers l'échelon central les informations pertinentes, comme de diffuser vers les unités les directives de communication.

La communication institutionnelle s'appuie prioritairement sur les supports propres aux armées, dont leur magazine interne – *Air actualités*, *Cols Bleus*⁽¹⁾, *Terre information magazine*⁽²⁾ – ainsi que sur les réseaux sociaux.

L'exemple du magazine *Air actualités*

Magazine mensuel de l'armée de l'air et de l'espace, *Air actualités* est disponible en kiosque au prix de 4,50 euros et peut donner lieu à abonnement. Tiré à 30 000 exemplaires mensuels, il est publié par le SIRPA Air. Son rédacteur en chef est le chef de ce SIRPA. Il s'agit d'un magazine en couleur de quelque 70 pages, comprenant, dans son dernier numéro, deux affiches en couleur recto verso.

iii. La communication interne

La communication interne est **indissociable des responsabilités de commandement**. Elle doit concourir à l'animation et à la qualité du dialogue interne. En complément de la chaîne hiérarchique et de l'exercice quotidien du commandement de proximité, qui en constituent les vecteurs privilégiés, les SIRPA conduisent la politique de communication interne. Pour mener à bien cette mission, ils utilisent les différents supports propres aux armées tels que les magazines précités, les réseaux sociaux et les communications directement adressées aux militaires, notamment via le réseau intranet.

iv. La communication de recrutement

Les SIRPA, par leurs actions sur les réseaux sociaux et lors de divers événements, contribuent à l'élaboration et à la conduite de la communication de

(1) Le mensuel *Cols bleus* est « le journal d'information et de cohésion des marins, des anciens marins, des futurs marins et des amis des marins », selon les termes du capitaine de vaisseau Hugues du Plessis d'Argentré, ancien chef du SIRPA Marine). Aujourd'hui majoritairement distribué aux unités de la Marine nationale, à terre ou embarquées, *Cols bleus* est distribué dans différentes emprise de la Marine nationale et du ministère des armées et également par abonnement.

(2) Tiré à 75 000 exemplaires, *TIM* a pour objectif de brosse un panorama précis et complet de l'armée de terre dans ses 10 numéros annuels – dont deux numéros doubles en juillet-août et décembre-janvier de 72 pages. Magazine abondamment illustré, au sommaire varié, il traite de l'actualité des forces terrestres françaises. Chaque mois, un dossier de seize pages est consacré à un sujet transverse à l'armée de Terre, tel que le personnel civil, les réserves, les programmes d'armement, l'environnement ou les opérations sur le territoire national. *TIM* couvre en outre, dans des rubriques récurrentes – actualités, OPEX, entraînement, vie des unités – les principales missions dans lesquelles les hommes et les femmes de l'armée de Terre sont engagés en France comme à l'étranger. Des brèves annoncent ou relatent les grands événements (visites, expositions, colloques...) et mettent à l'honneur des personnalités ou des unités de l'institution (résultats sportifs, actes de courage...). Enfin, *TIM*, qui se veut le lien entre les hommes et les femmes de l'armée de Terre, consacre aussi plusieurs pages aux loisirs (livres, jeux vidéo, DVD et Multimédia) et aux petites annonces. Ce magazine est diffusé dans toutes les formations de l'armée de Terre, dans de nombreux centres de documentation et d'information ainsi que dans certaines administrations publiques. Il est aussi vendu en kiosque dans toute la France et est disponible par abonnement en France et à l'étranger.

recrutement. Cette mission est étroitement liée aux autres fonctions des SIRPA. En effet, un des objectifs de ces communicants est de faire connaître le rôle des armées et donc de susciter des vocations.

v. Le conseil au commandement et la coordination des communicants de terrain

Les SIRPA sont les **conseillers techniques des autorités de leur commandement, et des officiers de communication** pour la mise en forme et la cohérence de la communication destinée au grand public et au personnel des armées.

Autorités pilotes de la **fonction image**, les chefs des SIRPA arrêtent les grandes directives dans ce domaine. Ils fixent les objectifs de production tout au long de l'année aux groupes images et en délèguent le pilotage quotidien aux officiers de communication locaux.

b. Une diversité d'interlocuteurs

Les interlocuteurs principaux des SIRPA sont les **médias** – avec lesquels ils entretiennent une relation permanente.

Les SIRPA entretiennent également un contact direct et régulier avec le **grand public** par le biais d'activités diverses telles que les salons, expositions, et la réalisation de documents et d'une forte présence sur les réseaux sociaux. À titre d'exemple, le SIRPA Air est suivi par 150 000 personnes sur Twitter, 274 000 abonnés sur Facebook et publie différents contenus photographiques et vidéographiques notamment sur la vie des unités et les exercices menés.

c. Des moyens humains restreints

Chaque SIRPA est composé d'environ **40 personnels**. Selon les textes, chaque SIRPA est soutenu dans sa mission par les équipes de la DICoD qui apportent leur expertise sur des sujets de communication ou administratifs ; ce soutien est indispensable au bon fonctionnement de la communication des SIRPA.

3. Les officiers de communication à l'échelon local au service d'une information de proximité

Pour mener à bien leurs missions, l'EMA-COM et les SIRPA peuvent s'appuyer sur des officiers de communication à l'échelon local. Ces communicants sont affectés dans des structures de commandement, des bases, des régiments ou dans des préfectures maritimes. Proches de la presse et des unités locales, ils permettent de disposer d'un ancrage de terrain.

Au sein de leur unité, ces officiers sont chargés de :

- conseiller leur commandant sur les impacts médiatiques des décisions prises ;
- anticiper et planifier la communication associée aux actions conduites par l'unité (élaboration du plan de communication de l'unité) ;
- organiser le recueil des images et leur transmission ;
- organiser les manifestations de relations avec le public (journées portes ouvertes, cérémonies officielles, etc.) ;
- contribuer aux outils de communication de leur armée d'appartenance.

Ces spécialistes ont été particulièrement mobilisés lors de la crise sanitaire. Cette organisation de proximité a permis, durant l'opération Résilience, d'obtenir 1 200 retombées de presse. Ce qui correspond à une augmentation de 60 % par rapport au lancement de l'opération Sentinelle.

4. Les officiers de communication déployés en opération extérieure : des militaires garants de l'information opérationnelle en tout point du globe

À l'heure actuelle, 30 000 personnels sont engagés dans le cadre d'opérations. Sur le territoire national, 10 000 hommes et femmes arment l'opération Sentinelle. Par ailleurs, l'opération Barkhane est composée de 5 100 soldats. Afin de couvrir ces opérations (OPEX, déploiement opérationnel, entraînement majeur), des équipes de communication peuvent être déployées sur ordre de l'EMA-COM ou des SIRPA. À titre d'exemple, en octobre 2020, 100 communicants sont au cœur des unités projetées et produisent 23 comptes rendus hebdomadaires.

C. LE DGA-COMM, UNE STRUCTURE CHARGÉE DE LA COMMUNICATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ARMEMENT

1. Une organisation régie par l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation de la DGA

La communication de la direction générale de l'armement est constituée du **département central d'information et de communication**, conformément à l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement au sein du ministère des armées, ainsi que du **service extérieur de la communication** (SERECOM). L'ensemble constitue la direction de la communication de la DGA (DGA-COMM). Le directeur de la communication de la DGA est chef du département central d'information et de communication est aussi chef du SERECOM.

2. Un effectif, en forte baisse, d'une quarantaine de personnes réparties entre l'administration centrale et les régions

En 2020, les ressources actuelles de l'équipe communication DGA – hors Agence de l'innovation de défense – sont de **42 équivalents temps plein (ETP) au total**, dont 45 % sur le site de Balard (19 ETP) correspondant au département central d'information et de communication, et 55 % à l'échelon régional, soit 23 ETP répartis dans neuf centres constitués de douze sites en France, correspondant au SERECOM. L'implantation à Balard de l'équipe communication de la DGA est en partie co-localisée avec celle de la DICOd pour la presse et l'événementiel. L'équipe communication de la DGA a connu au cours des dix dernières années une **réduction de ses effectifs de 60 %**, en particulier au sein de l'équipe du département central d'information et de communication.

3. Une communication tant interne qu'externe

Les actions de communication de la DGA concernent plusieurs grands domaines :

– la communication **managériale** et la communication **interne** envers les près de 10 000 personnes qui constituent l'institution – notamment pour accompagner le plan de transformation DGA Évolution, favoriser la cohésion interne et l'unité au sein de l'institution ;

– la communication **externe** qui concerne les relations presse, la communication numérique sur internet et les réseaux sociaux (Twitter, LinkedIn) et la communication de recrutement.

Les activités de communication éditoriale, de communication événementielle et de communication audiovisuelle sont mutualisées. La communication de la DGA vise à assurer une cohérence entre la communication interne et la communication externe et s'inscrit en complémentarité avec celle du ministère des armées.

4. Le budget de la DGA-COMM

Le budget de la direction de la communication de la DGA pour l'année 2020 est de **1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et de 1,2 million d'euros de crédits de paiement, inscrits sur le programme 146.**

5. Un plan annuel de communication élaboré en coordination avec la DICOd

Le plan annuel de communication de la DGA fait l'objet d'une coordination avec la DICOd et prend en compte les grands objectifs de communication ministériels. Ce plan annuel de communication est validé chaque année en janvier par le comité exécutif de la DGA.

Selon les informations fournies au rapporteur, les interactions de la DGA-COMM avec la DICOd sont quotidiennes pour la conduite et le suivi des actions de communication. Des **réunions formelles de coordination entre la DGA-COMM, la DICOd, l'EMA-COM, les SIRPA et le SGA-COM ont lieu une à deux fois par semaine au niveau de la direction et une fois par semaine au niveau des sections presse, événements, et éditions/création.** La DGA-COMM est également en relation étroite avec l'équipe communication de l'agence de l'innovation de défense (AID) ainsi qu'avec les équipes communication des entreprises de la BITD.

La fonction communication de l'agence de l'innovation de défense (AID)

La fonction communication de l'agence de l'innovation de défense (AID) ne dispose pas de plafond d'emploi. Elle est à ce jour mise en œuvre par 3 ETP (3 contractuels civils) et est complétée par le concours chaque année d'un apprenti en communication.

Il n'y a pas de budget spécifique alloué à la fonction communication au sein de l'AID. Les dépenses supportées par l'AID sont imputées sur le budget de fonctionnement de la DGA.

L'activité et le fonctionnement de l'équipe communication de l'AID permettent d'assurer les principaux besoins de communication de l'innovation de défense au sein du ministère des armées :

- communication éditoriale ;
- communication numérique (internet et réseaux sociaux) ;
- relations presse ;
- communication interne.

Elle s'appuie sur les ressources de DGA/COMM pour les besoins de communication audiovisuelle et événementielle.

Les interactions avec DGA/COMM et la DICOd sont quotidiennes pour la conduite et le suivi des actions de communication. L'équipe de communication de l'AID participe au comité directeur hebdomadaire de la DGA-COMM.

Les dépenses de fonctionnement de l'AID en 2019 étaient de 531 000 euros (en crédits de paiement), imputées sur le programme 146. Sous réserve des conséquences de la crise sanitaire, leur montant prévisionnel pour 2020 est de 600 000 euros et devrait continuer à suivre la montée en puissance de l'AID en 2021 vers 650 000 euros. Ces montants incluent les dépenses relatives à la communication et aux relations publiques (environ 190 000 euros en 2019, prévision 2020 : environ 280 000 euros et environ 300 000 euros en 2021). Ces montants n'incluent en revanche pas les éléments suivants :

- les coûts de fonctionnement mutualisés, notamment ceux liés au fonctionnement du site de Balard ;
- les coûts de fonctionnement liés aux activités des personnels rattachés organiquement à l'AID et opérationnellement à une autre direction de la DGA ;
- les dépenses de titre 2, qui sont mutualisées au sein du programme 212.

6. Les relations de la DGA-COMM avec la presse

S'agissant des relations avec la presse, le pôle presse du département central d'information et de communication de la DGA, composé de cinq personnes, est en contact très régulier avec les journalistes de défense des médias nationaux et internationaux, des médias régionaux, et des médias spécialisés dans la défense (presse, blogs...) :

– soit pour mener des actions de **communication proactive**, par le biais de l'organisation de conférences de presse, de la participation à des points presse du ministère, de visites organisées pour la presse dans les centres de la DGA implantés sur les territoires, de la diffusion de communiqué de presse, diffusion d'articles sur internet et les réseaux sociaux (Twitter, LinkedIn, Youtube) ;

– soit pour mener des actions de **communication réactive** visant à répondre à des demandes des médias (questions de journalistes, demandes d'interviews, demandes de reportages, etc.).

Les neuf chargés de communication des centres, basés dans les sites d'expertise et d'essais de la DGA implantés sur les territoires, sont en lien direct avec les journalistes locaux de leur périmètre géographique. Ils tiennent informé et rendent compte de leurs activités de relations presse auprès du responsable du pôle presse du département central d'information et de communication de la DGA.

D. LE SGA-COM : UNE COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE SUR DES SUJETS MÉMORIELS ET TRANSVERSES

La mission communication du SGA, ou SGA-COM, est chargée de faire connaître les activités du secrétariat général pour l'administration **au sein et à l'extérieur du ministère**, de développer la communication interne au secrétariat général pour l'administration et de coordonner un réseau de correspondants au sein des directions et services du SGA. Elle établit en liaison avec l'ensemble des directions et services placés sous l'autorité du SGA, un plan annuel de communication, validé en comité de direction et veille à sa mise en œuvre.

Le chef de la mission communication représente le secrétariat général pour l'administration dans les instances ministérielles mises en place par la DICoD.

La mission communication coordonne la réalisation des projets de communication, de la conception à l'évaluation. Elle est chargée des relations avec la presse. Elle élabore et met en œuvre un politique éditoriale tous supports, cohérente et conforme à la politique ministérielle. Elle pilote et évalue la performance globale de la communication et assure la veille sur les projets de communication.

Selon les informations fournies au rapporteur par le ministère des Armées, le service de communication du SGA comprend une **vingtaine de personnes, ainsi que des correspondants dans chaque direction**. Il n'y a pas de service

presse au SGA. Il a été demandé à la secrétaire générale de l'administration de réduire ses effectifs de communicants.

Mise en perspective : l'organisation de la communication au sein de la gendarmerie nationale

Bien que la gendarmerie nationale soit rattachée depuis 2009 au ministère de l'intérieur, elle a conservé son SIRPA. Dans un souci d'exhaustivité, et bien que la gendarmerie soit en dehors du champ d'étude du rapporteur, il a paru intéressant à ce dernier de présenter dans son avis budgétaire ce service que la gendarmerie a conservé, sans en modifier le nom lorsqu'elle a changé de tutelle ministérielle. Une telle présentation offre aussi une **mise en perspective sur le mode de fonctionnement de la communication au sein d'une force de sécurité intérieure ayant toutefois en commun avec les armées son statut militaire.**

Le Service d'informations et de Relations Publiques des Armées – Gendarmerie (SIRPA-G) – dénomination issue du ministère des Armées – initie et met en œuvre les stratégies, politiques et actions de communication internes et externes de la gendarmerie nationale. Il accompagne les unités dans leurs actions de communication et coordonne le réseau des officiers communications répartis sur le territoire. Le SIRPA met en œuvre cette communication :

– en **mettant en valeur l'image de la gendarmerie, par la participation et le conseil à des fictions** littéraires, télévisuelles ou cinématographiques, la présence dans des salons nationaux et internationaux, l'élaboration de la communication de recrutement, la création d'événements internes et externes, le conseil et la mise en œuvre de la protection de l'image de la gendarmerie et sa promotion.

– en menant une action de communication et de valorisation par des moyens techniques grâce aux **pôles photographie, vidéo, infographie et développement/maintenance des sites informatiques.**

– au niveau **interne** via le réseau intranet et Gendcom – outil fermé sur internet permettant l'usage de forums de discussion pour tous les gendarmes.

– sur le plan **externe** en entretenant un lien avec tous les médias et en produisant de l'information sur les réseaux sociaux, tels que Facebook (150 comptes, 3 millions d'abonnés), Twitter (environ 50 comptes dont le compte national et celui de la porte-parole, 490 000 abonnés), Instagram (178 000 abonnés), Youtube (22 500 abonnés), LinkedIn (48 000 abonnés), la mise en ligne du magazine gendinfo.fr accessible en tout temps pour tout public et l'alimentation des sites internet de la gendarmerie et de recrutement.

La communication en gendarmerie répond à cinq principes :

– elle est **institutionnelle et seuls des gendarmes parlent au nom de la gendarmerie**, en cohérence avec l'action ministérielle et des administrations partenaires ,

– elle est **déconcentrée et chaque chef de terrain a le devoir de délivrer sa propre communication, sur ses activités de prévention et d'actions opérationnelles ;**

– elle est **indispensable pour rendre compte de l'action publique auprès de la population. C'est une partie intégrante de l'action opérationnelle ;**

– elle est en **phase avec l’actualité et emploie tous les vecteurs modernes** (médias, web, réseaux sociaux) pour valoriser l’action quotidienne dans les territoires et dans la gestion des crises ;

– elle vise à **présenter avec pédagogie**, expliquer et au besoin décrypter – en toute transparence, en créant la confiance de façon proactive et au besoin réactive – l’action de la gendarmerie et de l’Etat.

Outre le SIRPA, les **échelons de commandement des départements** pratiquent une communication quotidienne vis-à-vis de la presse quotidienne régionale, de leur propre page Facebook et, pour certains, de leurs comptes Twitter ou Instagram.

Une **chaîne d’officiers communication au sein des régions et formations spécialisées** appuie les départements. Le SIRPA réalise ainsi tous les ans 1 500 reportages pour les médias dont une quarantaine de longs reportages ; 600 documents à vocation internes ou externes de type infographies ; 30 000 photos ; plus de 1 000 articles pour les brèves internes ou gendinfo.fr ; une vingtaine de conventions de tournage et parcours d’inspiration ; et participe à une trentaine d’événements / salons interne ou externe.

II. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION INTERNE À LA DICO

Dans le cadre de la réforme de son organisation centrale (OCM), le ministère des armées a engagé un processus de transformation de la DICO. Selon les réponses fournies par le Gouvernement au questionnaire budgétaire du rapporteur, *« les mesures d’adaptation de l’organisation [de la DICO] pour l’annuité 2020 s’inscrivent dans la recherche continue d’une amélioration de la performance au profit de la qualité du service rendu, en renforçant en particulier la transversalité. Le schéma organisationnel de la DICO est ainsi refondu pour appuyer l’action sur des chefs de projets »*. C’est sur cette transformation que le rapporteur souhaite revenir dans ce II.

Sur le **plan méthodologique** le rapporteur considère que pour qu’une transformation au sein du ministère des armées réussisse, il faut prendre en compte les spécificités du milieu militaire et de l’écosystème dans lequel s’insère la structure transformée.

Le rapporteur souhaite faire part de trois problèmes qu’il a pu identifier lors de ses auditions et qu’il conviendrait de traiter lors de ce processus de transformation.

D’abord, il s’interroge quant à un éventuel **chevauchement structurel entre la mission de communication transversale de la DICO et la mission de communication du SGA-COM**. Le rapporteur appelle à ce que ce chevauchement soit bien pris en compte dans la transformation organisationnelle de la communication du ministère (A).

Ensuite, la politique de ressources humaines de la DICO, fondée sur un **processus de civilianisation et le recrutement de contractuels aux profils**

spécifiques soulève des interrogations, au regard tant de la nécessité de **remplir le contrat opérationnel** que de **l'identité militaire du ministère (B)**.

Enfin et surtout, pendant que se déroule ce processus, la **fonction de porte-parole**, pourtant au cœur de la mission de la DICOd, **ne semble plus pleinement assurée**, détériorant l'accès à l'information essentiel à la couverture journalistique des armées (C).

A. UN CHEVAUCHEMENT ENTRE LES MISSIONS DE COMMUNICATION TRANSVERSALE DE LA DICOd ET DE COMMUNICATION DU SGA-COM QUI NE SEMBLE PAS PRIS EN COMPTE DANS LA TRANSFORMATION EN COURS

Comme on l'a vu en I D, le SGA-COM est la cellule de communication du secrétariat général de l'administration, entité pilote et coordinatrice des politiques transverses au sein du ministère des armées. Certaines redondances, voire certaines frictions, peuvent apparaître entre les missions assurées par le SGA-COM et par la DICOd, structure chargée, entre autres, de la communication transversale du ministère.

1. L'analyse des textes réglementaires fait apparaître des redondances entre les missions de communication externe du SGA et de communication transversale de la DICOd

Lorsqu'on examine les textes réglementaires régissant la DICOd et le SGA, certaines redondances apparaissent quant aux champs dans lesquels ces deux instances communiquent, qu'il s'agisse du volet transverse de la politique du ministère, du recrutement, de la mémoire ou du maintien du lien armée-nation.

a. Le volet transverse de la politique du ministère

Comme on l'a vu en I D, le SGA fait à la fois de la communication externe et de la communication interne, à destination de ses personnels, en matière de politiques transverses. Quant à la DICOd, elle communique aussi, dans le cadre de ses missions, sur les thématiques transversales du ministère.

Le SGA est pilote et coordinateur des politiques transverses du ministère des armées. Ces politiques transverses regroupent – outre la fonction financière, le contrôle de gestion, le contrôle interne financier, la politique des achats hors armement, la politique de développement des systèmes d'information d'administration et de gestion, les affaires juridiques et la coordination de la tutelle sur les opérateurs du ministère – **la politique immobilière, la fonction ressources humaines et la politique ministérielle en matière d'environnement**. C'est pourquoi le SGA-COM peut être amené à communiquer, sur le plan externe, sur des thèmes tels que l'écologie, la féminisation, le plan « Place au soleil » etc. – à condition que ces sujets ne soient pas « préemptés » par la ministre elle-même ou son porte-parole. En effet, la DICOd est aussi amenée à communiquer sur le

volet transverse de la politique du ministère. Il y a donc là un potentiel sujet de friction.

b. La communication relative au recrutement

L'article 1-1 du décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la DICoD dispose que cette délégation est chargée de la « *communication relative au recrutement* ». Dans le même temps, l'article 1 du décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 subordonne la direction des ressources humaines du ministère des Armées (DRH-MD) au SGA. En conséquence, cette direction, qui « *élabore et met en œuvre la politique de ressources humaines du ministère pour l'ensemble du personnel militaire et civil* », entre dans la sphère de compétence du SGA-COM. Le rapporteur s'interroge donc sur un possible chevauchement entre la mission de « *communication relative au recrutement* » de la DICoD et les attributions du SGA-COM en la matière.

c. La communication relative aux anciens combattants et victimes de guerre et la communication mémorielle

Il revient à la DICoD, d'après l'article 1-1 du décret n° 98-641 du 27 juillet 1998, d'« *assurer la communication relative aux anciens combattants et de promouvoir la communication mémorielle* ».

Quant au SGA, il a autorité sur la DPMA qui, selon l'article 23-2 du décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009, « *participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de la mémoire des guerres et conflits contemporains et élabore le programme commémoratif correspondant* ». Par ailleurs, le SGA est chargé du programme 168 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui intègre la subvention à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG).

Le SGA-COM étant censé « *faire connaître les activités du SGA au sein et à l'extérieur du ministère* », il est tout à fait habilité à, lui aussi, « *assurer la communication relative aux anciens combattants et victimes de guerre et de promouvoir la communication mémorielle* ». Le rapporteur appelle donc à une clarification des compétences sur ce sujet.

d. Le maintien du lien armée-nation

Au sein du ministère des Armées, le SGA-COM semble en première ligne sur les sujets relatifs au lien armée-nation.

En effet, aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009, le SGA intègre dans son périmètre la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). Cette structure rassemble :

– le service national, chargé de mettre en œuvre la journée défense citoyenneté (JDC) obligatoire et universelle pour tous les jeunes français recensés, âgés de 16 à 25 ans ;

– le service militaire volontaire (SMV), dispositif militaire d’insertion, destiné aux jeunes français volontaires, âgés de 18 à 25 ans, résidant en métropole, peu ou pas qualifiés et éloignés de l’emploi ;

– la sous-direction des politiques en faveur de la jeunesse (SDPJ), chargé du plan égalité des chances et de la promotion d’actions citoyennes ;

– le secrétariat général de la commission armées jeunesse (CAJ), qui favorise la connaissance mutuelle entre la jeunesse et les forces armées.

Par ailleurs, le SGA est responsable du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée ». D’un montant de 38,9 millions d’euros en autorisation d’engagement dans le PLF 2021, ce programme regroupe les crédits dédiés aux services présentés ci-dessus ainsi que ceux de la DPMA.

Or, la DICoD participe aussi, selon l’article 1-1 du décret n° 98-641 du 27 juillet 1998, à la communication relative au « *maintien du lien armées-nation* ».

Le rapporteur souligne donc, là encore, une redondance entre les missions du SGA-COM et de la DICoD.

De fait, il semble **que le SGA communique davantage sur la politique mémorielle et en faveur des anciens combattants que dans les domaines transverses, plutôt préemptés par la DICoD**. Une telle répartition des rôles semble un bon accommodement mais elle conduit néanmoins à s’interroger quant à l’existence d’un gisement potentiel de gains d’efficience.

2. Un gisement potentiel de gains d’efficience ?

Le rapporteur l’a souligné en première partie, l’EMA-COM et les trois SIRPA fournissent un travail remarquable, dans un format « commando » réactif et efficace, avec – ou malgré – des effectifs « à l’os »⁽¹⁾. Dès lors, si gain d’efficience et rationalisation il doit y avoir au sein de la fonction « communication » du ministère des armées dans le cadre de l’OCM, ce n’est pas sur le pilier des états-majors qu’il faut s’appuyer.

En revanche, compte tenu des chevauchements précités, le rapporteur estime que les sujets transverses pourraient être traités par le seul SGA-COM, ce qui permettrait au ministère de gagner en efficience et en cohérence. En tout état

(1) Non seulement l’EMA-COM et les SIRPA sont à l’os mais de surcroît, il arrive que leurs communicants soient blessés ou en situation post-traumatique. Les chefs de ces cellules de communication ne peuvent alors plus les renvoyer en opération extérieure.

de cause, le rapporteur est d'avis qu'une meilleure répartition des domaines de communication entre le SGA-COM et la DICOd bénéficierait aux deux entités.

B. UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS

La politique de ressources humaines menée au sein de la DICOd, qui vise à recruter des professionnels disposant de compétences critiques et recherchées dans l'univers de la communication, suscite plusieurs interrogations. Tout d'abord, la civilianisation croissante de la DICOd, doublée d'un processus de contractualisation, a des conséquences sur l'équilibre interne de l'EMA-COM et des SIRPA (1). Elle entraîne aussi un décalage croissant de la DICOd avec l'identité militaire du ministère (2). Enfin, la politique de ressources humaines menée à la DICOd soulève d'autres interrogations (3).

1. Une civilianisation croissante de la DICOd ayant des conséquences sur l'équilibre interne de l'EMA-COM et des SIRPA

Le rapporteur n'est bien évidemment pas opposé à la présence de civils au sein de la DICOd – comme du reste, dans l'ensemble du ministère des armées. Les civils sont indispensables à cette structure, notamment pour assurer certaines fonctions support et missions spécialisées, nécessitant de disposer de compétences critiques. Il s'agit cependant de trouver le bon équilibre, le bon ratio.

En l'état actuel des choses, la civilianisation de la DICOd, évoquée, chiffres à l'appui, au I A de cette troisième partie, a des conséquences directes sur le vivier de communicants projetables sur les théâtres d'opérations, et par conséquent, sur l'équilibre des structures militaires de communication que sont l'EMA-COM et les SIRPA. Ces derniers compensent, avec des conséquences dommageables à leur équilibre interne, la diminution des capacités opérationnelles de la DICOd. En outre, cette civilianisation, doublée d'un processus de contractualisation, tend à mettre la DICOd en décalage avec l'identité militaire du ministère.

Les tableaux ci-dessous, fournis au rapporteur par la DICOd, font apparaître l'évolution du ratio entre personnels civils et militaires depuis 2013 et celle du ratio entre fonctionnaires et contractuels depuis 2016.

2) Ratio PM/PC

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PM	49 %	51 %	48 %	50 %	48 %	47 %	47 %	44 %
PC	51 %	49 %	52 %	50 %	52 %	53 %	53 %	56 %

En pourcentage

3) Ratio FONCTIONNAIRES/CONTRACTUELS

	2016	2017	2018	2019	2020
FONCTIONNAIRES	58 %	57 %	51 %	49 %	51 %
CONTRACTUELS	42 %	43 %	49 %	51 %	49 %

En pourcentage

a. La DICOd contribue de moins en moins aux opérations extérieures

- Le processus de civilianisation en cours à la DICOd

Depuis 2019, la DICOd a engagé un processus de transformation qui se poursuit en 2020. Le rapporteur ayant interrogé le ministère des armées à ce sujet dans le cadre de son questionnaire budgétaire, il lui a été répondu que les mesures d'adaptation de l'organisation de la DICOd en 2020 « *s'inscrivaient dans la recherche continue d'amélioration de la performance au profit de la qualité du service rendu, en renforçant en particulier la transversalité. Le schéma organisationnel de la DICOd est ainsi refondu pour appuyer l'action sur des chefs de projets. Spécialistes de l'une des sept thématiques principales du ministère des armées, ils auront le pouvoir et la responsabilité de mobiliser, dans chacun des nouveaux pôles de la DICOd, les compétences utiles à la réussite des opérations de communication* ».

Issus d'une redistribution des missions des départements de la DICOd, ces nouveaux pôles sont organisés de la manière suivante :

– le pôle « **alerte - analyse - opinion** » étudie – pour l'ensemble de la DICOd et le cabinet de la ministre – la perception du ministère et de ses actions par l'ensemble de ses publics (opinion publique, médias, internautes, etc.) ;

– le pôle « **créations** » crée, diffuse et mesure l'impact des supports de communication (magazine, reportage vidéo, messages réseaux sociaux, photos, infographies, etc.) ;

– le pôle « **influence** » valorise les actions du ministère et élargit son audience dans tous les milieux (journalistiques, institutionnels, culturels, industriels, etc.) ;

– le pôle « **support** » assume l'ensemble des fonctions de soutien, garantit la conformité juridique et la viabilité financière des projets.

- Une diminution de la capacité de projection des effectifs sur les théâtres d'opération

La civilianisation croissante de la DICoD **remet en cause sa capacité à projeter des effectifs sur les théâtres d’opération.**

Pour mémoire, l’article L. 4121-5 du code de défense dispose que les « *militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu* ». Le déploiement en opération extérieure est consubstantiel de leur statut. Cette spécificité s’explique notamment par la nécessité de **satisfaire le contrat opérationnel – outil pérenne qui définit la nature, le volume et le niveau de disponibilité des forces nécessaires pour tenir les engagements des forces armées françaises.** Le contrat opérationnel engage collectivement toutes les composantes en leur demandant des capacités opérationnelles à mettre, dans les délais fixés, à la disposition de l’état-major des Armées.

Pour la fonction communication, **l’état-major des Armées a demandé à avoir la capacité de déployer 230 communicants au cours de l’année 2020.** Toutes les structures du ministère des Armées étant mobilisées, la DICoD, élément essentiel de la communication, l’est aussi. Cependant, la forte présence de civils en son sein limite le contingent de personnels déployables sur les théâtres d’opérations.

b. Alors que leurs effectifs sont déjà limités, l’EMA-COM et les SIRPA doivent compenser le désengagement de la DICoD

- Des effectifs limités

L’EMA-COM et les SIRPA disposent de moyens humains restreints. La cellule communication du CEMA comprend une vingtaine de personnes. Chaque SIRPA est, quant à lui, composé d’une quarantaine de personnels. Ces ressources limitées leur suffisent – à peine – à effectuer leurs missions élémentaires.

Par ailleurs, au sein de ces structures, certaines personnes sont les seules à disposer de compétences critiques, en matière de montage ou d’infographie, par exemple. En cas d’absence de ces personnels, la continuité des missions de communication peut s’avérer compromise.

Enfin, la recherche de capacités précises pousse les SIRPA et l’EMA-COM à recruter plus largement des apprentis et des volontaires. Étant donné la durée de ces contrats, la rotation des effectifs soulève la question de la pérennisation de certaines compétences.

- L’obligation pour l’EMA-COM et les SIRPA de compenser le désengagement de la DICoD

La réduction du vivier de communicants militaires à la DICoD n’entraîne pas pour autant une diminution des besoins exprimés dans le cadre du contrat opérationnel : il incombe aux structures disposant de communicants capables d’être déployés sur des théâtres d’opérations de compenser la civilianisation de la DICoD.

L'EMA-COM et les SIRPA sont donc en première ligne. Ils font face à un accroissement de la projection de leurs personnels en opérations extérieures. Cet engagement opérationnel est consubstantiel à leur identité militaire – les communicants étant d'abord des soldats. Cependant, on peut légitimement s'interroger quant à la capacité de ces structures à mener, en parallèle, leurs missions traditionnelles.

2. Un recours accru à la contractualisation entraînant un décalage croissant de la DICO D avec l'identité militaire du ministère

La communication du ministère des armées se doit d'être **incarnée au plus près de l'événement** – surtout dans un contexte où elle constitue un enjeu stratégique. Il peut exister un risque de décalage entre les personnels contractuels, *a fortiori* s'ils sont chargés du pilotage de la communication, et la culture militaire du ministère. Le rapporteur considère – transformation ou pas – qu'il importe de conserver au niveau central un **vivier de personnels qui ne soit pas déconnecté des réalités opérationnelles**.

3. Des questions qui restent en suspens

a. L'interruption de la publication du magazine Armées d'aujourd'hui

Dans le cadre de l'élaboration de son rapport, le rapporteur a eu l'occasion de voir de plus près les publications des différents SIRPA : *Air Actualités*, *Cols bleus* et *Terre information magazine*. Il tient à souligner la grande qualité de ces mensuels, produits avec les effectifs et les moyens restreints présentés au I. Ainsi, par exemple, le magazine *Air Actualités* présente, à un niveau de qualité qui n'a rien à envier aux magazines spécialisés proposés par le secteur privé, de véritables dossiers de fond, des portraits, des interviews, des actualités et un poster en couleur recto verso en cahier central – le tout étant produit, sur papier glacé, par une petite équipe de militaires passionnés. Compte tenu de la qualité de ces magazines, le rapporteur tient à insister sur la nécessité de ne surtout pas mutualiser les journaux des trois armées afin que chacun d'entre eux conserve son identité propre.

Le magazine des armées, *Armées d'aujourd'hui*, normalement produit par la DICO D, n'est, quant à lui, plus publié depuis un an. Compte tenu des moyens dont dispose cette structure, *a fortiori* au regard des moyens limités et des productions de grande qualité des trois SIRPA, le rapporteur ne peut que **s'interroger quant à l'interruption de cette publication pendant une aussi longue période et regretter l'absence d'un magazine d'actualité du ministère des armées**.

Il semble que la DICOd projette de publier un « mook »⁽¹⁾ : le rapporteur s'interroge quant à la pertinence d'un tel format à destination des lecteurs traditionnels des magazines proposés par les armées.

b. L'évolution de la masse salariale au sein de la DICOd

Le rapporteur s'interroge concernant **l'évolution de la masse salariale au sein de la DICOd**, même si, encore une fois, il n'est pas opposé à la présence de civils au sein de cette structure – comme du reste au sein de l'ensemble du ministère, bien au contraire. Il est en effet conscient que cette présence est indispensable, dès lors qu'elle est équilibrée et qu'elle ne remet en cause ni le contrat opérationnel ni l'identité militaire du ministère. Il importe de recruter des civils ayant des compétences que l'on ne retrouve pas toujours parmi les militaires – infographistes etc. –, et pour ce faire, de proposer des rémunérations attractives par rapport au secteur privé. Pour mémoire, selon les chiffres fournis par la DICOd au rapporteur, cette structure comprend :

- 56 fonctionnaires (51 %) et 54 contractuels (49 %) ;
- 67 civils (61 %) et 43 militaires (39 %)⁽²⁾ ;
- parmi les civils, 48 agents de catégorie A, 13 agents de catégorie B, 4 agents de catégorie C et 2 ouvriers d'État ;
- parmi les militaires : 29 officiers ; 10 sous-officiers ; et 4 militaires du rang.

c. Une question écrite du rapporteur spécial de la commission des finances François Cornut-Gentille sur les risques psychosociaux au sein des services du ministère des armées

Le 12 mai dernier, M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial sur les crédits de la défense à la commission des finances, a adressé à la ministre des armées une question écrite⁽³⁾ formulée en ces termes : « M. François Cornut-Gentille alerte Mme la ministre des armées sur les risques psychosociaux au sein des services du ministère des armées. Comme toute organisation sociale, le ministère des armées est susceptible de compter des personnels exposés à des risques psychosociaux tels que le harcèlement moral ou le harcèlement sexuel. Des procédures de signalement ont été instaurées. Aussi, il lui demande d'indiquer pour chacune des années depuis 2015 le nombre de signalements relevés et les suites données pour chacun des services suivants : DICOd, SIRPA Air, SIRPA Terre, SIRPA Mer. »

(1) *Mot-valise anglais, contraction des termes « magazine » et « book » – que l'on pourrait traduire en français par « mouquin ».*

(2) *En revanche, le ministère précise que la répartition des 122 ETP au REO est de 68 civils (56 %) et 54 militaires (44 %)*

(3) *Il s'agit de la question écrite n° 29350 du 12 mai 2020 : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-29350QE.htm>*

En l'absence de réponse de Mme la ministre des armées, le rapporteur ne peut déduire aucune conclusion à ce stade. Néanmoins, compte tenu du lien entre l'objet de son rapport pour avis et de la question du rapporteur spécial Cornut-Gentile, il lui semblait nécessaire – pour que la représentation nationale soit pleinement informée – de mentionner cette question écrite.

C. DES JOURNALISTES DE DÉFENSE DÉJÀ FRAGILISÉS ÉCONOMIQUEMENT, QUI NE PEUVENT PLUS ASSURER PLEINEMENT LEUR MISSION D'INFORMATION

Les journalistes de défense semblent avoir une difficulté croissante à assurer leur mission d'information.

Si la presse dans son ensemble se trouve aujourd'hui dans une situation économique des plus critiques, c'est davantage le cas encore des correspondants défense (1). Dans un tel contexte, comment les journalistes de défense peuvent-ils assurer leur mission d'information si la DICO D n'assume pas pleinement sa fonction de porte-parole de la ministre (2) ?

1. Les journalistes de défense sont aujourd'hui dans une situation économique difficile

La presse, dans son ensemble, est aujourd'hui en phase de transition entre le format papier et le format numérique. Elle est aussi dans une situation critique, pour une multiplicité de raisons⁽¹⁾. On citera notamment, outre des raisons structurelles liées au portage, à la diffusion etc., le développement des chaînes d'information en continu – qui présentent davantage l'actualité brûlante que des dossiers de fond – et le développement du numérique et des réseaux sociaux.

Dans ce contexte, les journalistes de défense sont encore plus en difficulté que leurs autres confrères. L'Association des journalistes de défense⁽²⁾ compte certes 140 adhérents mais du fait des différentes réorganisations opérées dans les médias, seuls quarante d'entre eux peuvent être considérés comme actifs au sein de cette association.

Le rapporteur a pu constater que rares sont ceux des journalistes de défense se consacrant uniquement aux sujets de défense. Les différentes restructurations du secteur ont conduit à une **forte réduction des postes spécialisés** au sein des rédactions. Certains journalistes couvrent ainsi à la fois la défense et les sujets diplomatiques. Il arrive aussi que les journalistes de défense soient contraints de justifier l'importance de leur spécialisation auprès de leur hiérarchie.

(1) D'après les données de la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP), qui délivre la carte de presse, 35 020 cartes ont été attribuées en 2019, soit 277 cartes de moins qu'en 2018. En 2009, on comptait 37 841 détenteurs de la carte de presse.

(2) Leur lettre ouverte du printemps dernier, véritable cri de détresse, est annexée au présent avis budgétaire.

C'est pourquoi, en temps normal et plus encore dans pareille situation économique, ils ont besoin de pouvoir **disposer rapidement, de la part du ministère des armées, d'informations fiables et précises – suffisamment tôt pour pouvoir les publier dans les temps**. Cela suppose qu'ils puissent communiquer rapidement avec le porte-parole du ministre.

2. Une fonction de porte-parole, clairement définie par les textes, qui n'est pas pleinement assurée

a. Une fonction clairement définie par les textes

Comme on l'a vu au I, l'article 1-1 du décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la DICOd dispose que son délégué représente le ministère auprès des médias nationaux et internationaux. L'article 3 de l'arrêté du 30 décembre 2019 précise que ce délégué « assure les relations avec les médias », qu'il « valorise les actions du ministère de la défense auprès des relais d'opinion et du grand public » et qu'il « prépare, exploite et assure le suivi des points presse ».

b. Une fonction qui n'est pas pleinement assurée

Le rapporteur a interrogé plusieurs correspondants d'organes de presse variés – agences, télévision, radio, presse écrite – qui lui ont confirmé leurs **difficultés à obtenir des informations auprès de la DICOd, porte-parole de la ministre des armées**. En revanche, ils entretiennent des relations étroites et régulières avec les SIRPA et l'EMA-COM.

Les journalistes interrogés regrettent la **diminution du nombre de points presse**, aujourd'hui bimensuels alors qu'ils étaient auparavant hebdomadaires. Ils estiment qu'il serait **nécessaire de revenir au rythme d'un point presse par semaine**.

Le rapporteur considère qu'il serait approprié que le profil professionnel du porte-parole du ministre des armées présente un **parcours éprouvé dans le domaine de la communication de crise et la communication institutionnelle** : le porte-parole du ministère étant celui qui « prend le micro » pour s'exprimer devant les journalistes, il doit maîtriser le domaine couvert par son ministère. À titre de comparaison, au ministère de l'intérieur, cette fonction est actuellement assurée par une commissaire de police.

c. La nécessité de garantir la faculté, pour les journalistes, d'assurer leur mission d'information

Dès lors que le porte-parole de la ministre des armées ne répond pas aux attentes des journalistes de défense, comment ces derniers peuvent-ils assurer leur mission légitime d'information – qui, pour certains, constitue un véritable contre-pouvoir ? S'il ne revient pas à l'État de résoudre la difficulté économique dans laquelle se trouvent les journalistes, il est en revanche de son devoir d'informer les citoyens sur sa politique, de leur rendre compte de son action – et donc de fournir

des éléments d'information aux journalistes de défense. C'est pour cette raison que la mission de porte-parolat est essentielle au ministère des armées comme dans tous les ministères régaliens.

Si la DICO D reste une structure *ad hoc*, en dehors des trois piliers du ministère et directement rattachée à madame la ministre, c'est en raison de l'importance capitale de sa fonction de porte-parole. Négliger la fonction de porte-parole de cette structure remet en cause les fondements de cette dernière.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME ISABELLE SAURAT, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE POUR L'ADMINISTRATION

La commission a entendu Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), au cours de sa réunion du mercredi 21 octobre 2020

Le compte rendu de cette audition est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/20-21/c2021006.asp

II. EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Claude de Ganay, les crédits inscrits au programme 212 « Soutien et logistique interarmées » de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2021, au cours de sa réunion du mercredi 21 octobre 2020.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Chaque année, je souhaite mettre en lumière des services de soutien insuffisamment connus du grand public dans mon avis budgétaire. S'il est un service pour lequel je n'aurai pas besoin de le faire cette année, tant il a été médiatisé pendant la crise sanitaire, c'est bien le service de santé des armées. En effet, le SSA a été engagé dans l'opération Résilience en application de la règle des « quatre i », lorsque les moyens des autres ministères s'avèrent inexistant, insuffisants, inadaptés ou indisponibles.

La mission première du SSA n'est toutefois pas de soigner des civils, mais bien d'assurer le soutien santé en opération des militaires, depuis la préparation opérationnelle médicale du combattant jusqu'à la reprise de service des personnels blessés ou malades. De plus, le SSA assure des missions dans un contexte de sursollicitation et de fragilisation de ses ressources humaines. Il convient donc de rester attentif à ce que ce service reste concentré sur son cœur de métier et ne devienne pas, à long terme, la béquille d'un système de santé publique saturé.

Venons-en à l'examen des crédits budgétaires dédiés au soutien et à la logistique interarmées dans les programmes 178 et 212.

Je me réjouis de la poursuite du plan famille auquel j'avais consacré mon avis budgétaire l'an dernier. Je constate que la première brique de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) sera posée avec l'indemnité de mobilité géographique, qui apportera plus de lisibilité dans le calcul de la solde. Je note aussi que le logiciel de paie Source Solde sera étendu à l'armée de l'air et au SSA. Le plan hébergement sera lancé, avec 237 millions d'euros en autorisations d'engagement et 96 millions en crédits de paiement. Enfin, au travers du plan SCA 22, le service du commissariat des armées poursuit ses efforts pour être au plus près des soldats, notamment grâce au déploiement des espaces ATLAS (Accès en tout temps tout lieu au soutien).

Dans la partie thématique de mon rapport, j'ai choisi de traiter des politiques culturelle et de communication du ministère. S'agissant de la politique culturelle, je vous renvoie à mon rapport compte tenu du temps limité dont je dispose. Je me bornerai à mentionner la volonté du ministère de renouveler et de diversifier son offre culturelle, la rénovation du musée de la marine à Chaillot,

l'extension du musée de l'air et de l'espace au Bourget et la modernisation du service historique de la défense.

J'en viens à la communication du ministère des armées. L'architecture institutionnelle de cette communication est bien définie. Le décret du 27 juillet 1998 prévoit que la communication du ministère est assurée par une structure spécifique, directement rattachée au ministre et séparée des trois piliers que sont l'état-major des armées (EMA), le secrétariat général de l'administration (SGA) et la direction générale de l'armement (DGA).

Cette structure *ad hoc*, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICoD), joue un triple rôle. Sa déléguée est porte-parole de la ministre ; elle conçoit et met en œuvre la politique de communication interne et externe du ministère. À ce titre, elle coordonne la communication des trois piliers déjà évoqués – EMA, SGA et DGA – et assure, dans une logique de mutualisation, un soutien métier et administratif aux différents acteurs de la communication du ministère. La DICoD est ainsi chargée de la passation des marchés publics et du suivi de leur exécution ainsi que des achats du ministère en matière de communication. Elle constitue un réservoir de compétences liées à la communication. Pour mener à bien ses missions, elle dispose d'effectifs importants – 120 personnes –, quoiqu'en baisse ces dernières années.

Sous sa coordination, l'EMA, le SGA et la DGA disposent chacun d'une structure interne de communication. L'EMA-COM, chargé de l'information dans l'opération et sur l'opération, comprend un effectif réduit d'une vingtaine de personnes. Les trois services d'informations et de relations publiques des armées (SIRPA), qui pilotent la communication opérationnelle et institutionnelle de leurs armées, comptent chacun une quarantaine de personnes. L'EMA-COM et les SIRPA s'appuient sur les officiers de communication, tant à l'échelon local qu'en opérations extérieures.

Je viens de vous décrire l'architecture de la communication des armées, telle que définie juridiquement. J'en viens maintenant à l'application concrète du droit.

Le ministère des armées a engagé un processus de transformation de la DICoD, sans doute justifiable, mais qui soulève trois interrogations. La première concerne le chevauchement de la mission de communication transversale de la DICoD et de la mission de communication du SGA-COM.

Ma deuxième interrogation concerne la politique de ressources humaines de la DICoD, et notamment sa stratégie de recrutement. La civilianisation croissante de la DICoD est telle que cette structure contribue de moins en moins aux opérations extérieures. En conséquence, l'EMA-COM et les SIRPA, déjà à l'os, sont obligés de compenser le désengagement militaire de la DICoD pour assurer le contrat opérationnel. En outre, la civilianisation de la DICoD entraîne

un décalage croissant avec l'identité militaire du ministère ; ce n'est pas la présence même de civils qui interroge, mais bien le profil des civils recrutés.

J'en viens au troisième problème, le plus préoccupant à mes yeux, qui concerne la mission de porte-parole confiée à la déléguée de la DICOd. Comme le précise un arrêté de 2019, celle-ci doit assurer des relations avec la presse généraliste ou spécialisée et répondre à ses demandes d'informations. Or, lors de leur audition, plusieurs correspondants d'organes de presse variés – de télévision, de radio et de presse écrite – m'ont confié leurs difficultés à trouver des interlocuteurs et à obtenir des informations à la DICOd, alors qu'ils entretiennent des relations étroites et régulières avec les SIRPA et l'EMA-COM. Je tiens à rappeler le contexte difficile dans lequel se trouvent les journalistes qui peinent à justifier, au sein de leurs rédactions, leurs postes de correspondants défense, faute de disposer de suffisamment de matière à traiter. S'il ne revient pas à l'État de résoudre les difficultés économiques des journalistes, il est en revanche de son devoir d'informer les citoyens sur sa politique, de leur rendre compte de son action – et donc de fournir des éléments d'information aux journalistes de défense. C'est pourquoi la mission de porte-parole est essentielle au ministère des armées – comme, d'ailleurs, dans tous les ministères régaliens. Dans de telles conditions, comment les journalistes sont-ils censés assurer leur mission légitime de contre-pouvoir ?

Si la DICOd est une structure *ad hoc*, placée en dehors des trois piliers et directement rattachée à la ministre, c'est en raison de l'importance capitale de sa fonction de porte-parole. Dès lors que cette fonction n'est pas assurée, sa spécificité et sa position dans l'organigramme de la communication ministérielle ne se justifient plus.

S'il n'y est pas trouvé de solution rapidement, ces trois problèmes sont susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de la démocratie.

Chers collègues, je vous invite à lire attentivement mon rapport, qui sera disponible la semaine prochaine.

Mme Sereine Mauborgne. Avez-vous pu échanger avec la direction du SSA sur le retard structurel pris, faute d'effectifs suffisants, dans le traitement des dossiers, qu'il s'agisse des recrutements de personnels ou de conseils médicaux sur la reprise de service après une exposition à la covid-19 ? Le SSA pouvant seul décider du rythme de ses consultations, avez-vous des pistes de réflexion pour simplifier les démarches ?

M. Jean-Charles Larssonneur. Vous avez évoqué le rôle essentiel du service historique de la défense (SHD). Estimez-vous que les crédits qui lui sont alloués permettent de répondre aux enjeux, notamment celui de la numérisation des archives ?

M. André Chassaigne. En 2015, il a été décidé de réduire fortement les moyens et de supprimer 2 000 des 16 000 postes du SSA. La crise sanitaire a

montré tout le caractère toxique de ce plan, forçant le Gouvernement à faire machine arrière et à décider la création de 100 postes supplémentaires.

Le 22 avril, lors de son audition par notre commission, le chef d'état-major des armées, le général François Lecointre, a souligné l'insuffisance des moyens, affirmant qu'ils avaient été considérablement réduits et concentrés sur les capacités d'emploi et de projection. Il a proposé de réfléchir à la création d'une structure médicale modulable plus importante. Le même jour, la médecin générale des armées, Maryline Gygax, a également soulevé cette question devant notre commission. Qu'en est-il de ce projet qui éviterait d'avoir à monter en catastrophe un hôpital de campagne ?

M. Jean-Louis Thiériot. Le fonctionnement de la DICoD et, plus généralement, la complexité de l'organigramme de la communication de nos armées ne sont sans doute pas étrangers au coup de colère, en février, de l'association des journalistes de défense. On sait aujourd'hui que la communication est non seulement un outil de transparence démocratique, mais aussi une arme. Nos adversaires au Sahel, par une communication très offensive, ont essayé ainsi de dévaloriser l'image de la France. Pensez-vous que la réorganisation de la communication des armées devrait clairement intégrer un outil offensif ?

Mme Patricia Mirallès. La sous-action 05.85 « service du commissariat des armées » montre que la stratégie de concession à l'économat des armées de la restauration, actuellement exploitée en régie, se poursuit – soixante-treize restaurants sont concernés sur la période 2020-2025, dont les vingt-deux premiers seront concédés entre 2020 et 2021. Je voudrais saluer et encourager cette initiative. J'ai visité la semaine dernière à Suippes une infrastructure de restauration, inaugurée par la ministre en février, et constaté que cette stratégie était préférable à l'externalisation puisqu'elle permettait de nourrir très convenablement nos soldats – qui en ont bien besoin – tout en fournissant des emplois à la population des territoires retirés où sont implantées les armées.

M. Fabien Gouttefarde. Ma question porte aussi sur la DICoD. La filière communication n'est pas très structurée au ministère des armées et les militaires de carrière ne s'y retrouvent pas toujours par choix, ce qui peut expliquer que la DICoD ait besoin de recruter des civils spécialisés. S'agissant des fonctionnaires civils provenant des autres ministères, la filière de communication, de marketing, de veille et de management de l'internet ne correspond pas forcément à des concours de la fonction publique. On a donc du mal à recruter des spécialistes. Vous a-t-on fait part de difficultés de recrutement de personnes issues du secteur privé et d'alignement sur les salaires de ce secteur ?

M. Jean Lassalle. Savez-vous si les autorités françaises discuteront bientôt avec Ahmada Ag Bibi, Iyad Ag Ghaly et Mahmoud Dicko ? Un arc électrique d'une puissance terrifiante s'est installé depuis une vingtaine d'années

de part et d'autre de la Méditerranée, reliant certains théâtres d'opérations et quelques-unes des banlieues les plus sensibles de notre pays.

Pourriez-vous redonner le moral à la DICOd en lui demandant si le fait que la plupart des médias français appartiennent à MM. Niel, Bolloré, Arnault et Lagardère facilite les actions d'investigation ?

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Il a tout dit ! (*Rires*)

Le SSA mériterait à lui seul un rapport, au regard de son action et de son engagement au quotidien, dans l'hexagone comme à l'extérieur. Nous avons auditionné la médecin générale des armées, qui défend au mieux son service. Les effectifs ont été réduits à l'excès par le passé et le niveau de rémunération empêche de fidéliser les médecins. Ces questions ont été prises à bras-le-corps, les crédits sont en hausse et l'accent est mis sur le recrutement. La crise de la covid a révélé les forces mais également les faiblesses du service ; elle a montré tout l'intérêt que le SSA aurait à accroître ses compétences en virologie.

Vous avez bien fait de souligner l'intérêt du service historique de la défense (SHD). Avec la mise en place d'un schéma directeur de stockage des archives, un effort conséquent a été engagé pour moderniser le service et entreprendre un certain nombre de rénovations. Ce service méconnu, rattaché à la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA), mériterait d'être largement médiatisé, d'autant qu'à l'instar de tous les musées et monuments de France, les recettes des musées rattachés à la DPMA ont été particulièrement affectées par le manque de visiteurs en raison du confinement. Il joue un rôle particulièrement important, que vous avez bien fait de souligner.

On sait, monsieur Gouttefarde, que dans la fonction publique traditionnelle, il n'existe pas véritablement de filière spécifique de communication ; on fait donc appel à des contractuels, avec un niveau de rémunération relativement important pour les fidéliser. Par ailleurs, les officiers peuvent être formés en communication, mais sont soumis à l'obligation de partir en OPEX. Du coup, la DICOd ne privilégie pas leur recrutement, si bien que l'on peut parler de perte de compétences et de connaissances militaires. Un fossé risque de se créer si l'on n'y prend garde.

Madame Mirallès, le service du commissariat aux armées, trop méconnu, a un impact budgétaire important, lié notamment au plan SCA 2022. C'est en effet dans ce cadre qu'ont été déployés les espaces ATLAS, très appréciés de tous les militaires : en leur permettant de trouver facilement ce dont ils ont besoin, ils répondent à l'une de leurs revendications majeures. Le SCA a vraiment pris le problème à bras-le-corps, au point que les objectifs du plan devraient être atteints dès 2021.

Monsieur Lassalle, je communiquerai votre nom aux plus hautes autorités pour que vous puissiez accompagner les membres de la délégation et les aider à négocier.

M. Jean Lassalle. J'accepte la mission.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Je le savais. Encore faut-il que notre présidente accepte de financer votre déplacement...

Mme la présidente Françoise Dumas. Nous pourrions éventuellement l'envisager l'année prochaine.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Monsieur Thiériot, la DICoD, en sus de ses missions transversales importantes qui lui sont confiées – travaille avec les Services d'information et de relations publiques des armées (SIRPA) et avec le EMA-COM –, doit être un porte-parole : une de ses missions essentielles, qui figure d'ailleurs dans les textes, est bien d'informer l'ensemble des médias. C'est pourquoi j'ai insisté sur ce point.

Mme la présidente Françoise Dumas. Monsieur le rapporteur pour avis, je vous remercie pour cet excellent travail.

*

* *

Mme la présidente Françoise Dumas. Mes chers collègues, après avoir examiné ce matin les huit avis budgétaires, nous en venons cet après-midi aux orateurs de groupe, puis à l'examen des amendements et aux votes sur les missions « Défense » et « Anciens combattants ».

M. Jean-Michel Jacques. Rien n'a fondamentalement changé depuis la revue stratégique faite en amont de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, mais la crise sanitaire a agi comme un accélérateur et un révélateur de tensions géopolitiques préexistantes.

Depuis plusieurs années, le contexte géostratégique s'est dégradé et il est hélas amené à se durcir encore.

Pour assurer sa mission essentielle, c'est-à-dire protéger les Français, notre pays doit être en capacité de projeter sous très faible préavis des forces dûment entraînées et équipées sur tous les champs de conflictualité, au plus loin comme au plus près.

Au plus près aussi car, depuis plusieurs années et pour des raisons différentes, nos forces armées ont été mobilisées sur le territoire national. À ce titre, notre armée a prouvé à différentes reprises qu'elle demeure un acteur essentiel de la résilience de notre pays.

Cependant, tous ces enjeux sécuritaires ne sont pas nouveaux, puisqu'en adoptant la LPM, nous nous sommes dotés des moyens nécessaires pour y faire face. Pour cela, nous avons collectivement reconnu qu'il était indispensable de remédier à un certain nombre de fragilités auxquelles était soumis notre modèle

d'armée depuis des années et d'assurer sa remontée en puissance afin qu'il soit le plus complet et le plus équilibré possible.

Nous le savons tous, une LPM, aussi ambitieuse soit-elle, ne pourrait remplir pleinement sa mission si elle ne se traduisait pas en bonne et due forme en loi de finances. Aussi pouvons-nous nous réjouir, pour la troisième année consécutive, que le projet de budget pour 2021 poursuive les objectifs ambitieux que nous avons adoptés dans le cadre de la LPM.

Conformément à nos engagements, le projet de budget dédié à nos armées pour 2021 est un budget ambitieux, puisqu'il consacre 39,2 milliards d'euros à la mission « Défense », soit une augmentation de 1,7 milliard.

En plus d'être d'un budget ambitieux, c'est un budget sincère puisque, contrairement à ce qui était devenu une coutume jusqu'en 2017, il prévoit de nouveau d'augmenter l'enveloppe de la provision servant à financer les missions intérieures et les opérations extérieures (OPEX), portées respectivement à 100 millions et 1,1 milliard.

Non content d'être ambitieux et sincère, ce budget demeure plus que jamais à hauteur d'homme, puisqu'il veille à améliorer le quotidien du soldat et de sa famille. En 2021, des efforts seront notamment consentis en matière non seulement d'habillement et d'équipement, d'hébergement en enceinte militaire, mais également de rémunération, puisque 2021 sera l'année du premier bloc de la nouvelle politique de rémunération des militaires centrée sur l'harmonisation de la mobilité géographique.

Enfin, pour réussir leurs missions, les forces armées doivent être équipées. À ce titre, la troisième année de l'exécution de la loi de programmation militaire sera une année de concrétisation, marquée par la fourniture de nombreux équipements : 157 Griffon, 1 000 véhicules tactiques polyvalents, six hélicoptères Caïman, une frégate multimissions et bien d'autres équipements.

L'ambition de doter nos armées des meilleurs équipements, couplée à la volonté du ministère de soutenir et de préserver les entreprises de notre base industrielle et technologique de défense, se poursuivra en 2021 par différentes prises de commandes pour un montant total de près de 44,7 milliards d'euros d'engagements, auxquels il faut ajouter les commandes anticipées annoncées dans le cadre du plan de soutien au secteur aéronautique.

Ambitieux, sincère, à hauteur d'homme, assurant la souveraineté de notre pays et la pérennité de notre tissu économique, le projet de budget pour 2021 est également tourné vers les anciens combattants et à même de financer des politiques en faveur de la mémoire et du renforcement du lien armée-nation.

Comme l'an passé, il convient de rappeler, d'une part, que la légère baisse structurelle est essentiellement liée à la diminution du nombre de bénéficiaires ayants droit, d'autre part, que l'ensemble des dispositifs de reconnaissance et de

réparation sont maintenus, voire améliorés, comme en atteste la reconnaissance des conjoints survivants des grands invalides de guerre prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

En conclusion, avec grande satisfaction, nous pouvons dire que, pour la troisième année consécutive, le budget dédié à la défense est au rendez-vous des engagements de la loi de programmation militaire. Ensemble, mes chers collègues, nous continuerons à être exigeants dans son suivi et sa bonne exécution. C'est donc en confiance que le groupe La République en Marche émettra un avis favorable à l'adoption des crédits de ces missions.

Mme Marianne Dubois. Plusieurs sujets préoccupent les députés du groupe Les Républicains, auxquelles ils ne trouvent pas de réponse claire dans la présentation budgétaire pour 2021.

L'hypothèse de la survenue à plus ou moins court terme d'un conflit de haute intensité est largement évoquée. Lors de sa prise de fonctions en juillet 2019, le général Thierry Burkhard indiquait : « Le rapport de force redevient le mode de règlement des différends entre nationaux. Nous devons résolument nous y préparer en gardant à l'esprit que le combat de haute intensité devient une option très probable. La situation en Méditerranée occidentale paraît, à ce stade, la plus préoccupante. La concentration dans une zone réduite de nombreuses nations ou intérêts divergents présente un risque majeur ».

Le respect de la trajectoire budgétaire dont nous prenons acte avec satisfaction n'est pas une fin en soi, d'autant que 2021 doit être l'année de la clause de revoyure de la LPM. « Les hausses de crédit prévues par la loi de programmation militaire 2019-2025 sont nécessaires mais encore insuffisantes, car elles n'autorisent pas la montée en puissance qui nous permettrait de faire face à un conflit classique de grande intensité ni même à certaines situations dégradées », a estimé le général Lecointre. Aussi l'effort devra être poursuivi après 2025, a-t-il prévenu. Même avec la LPM 2019-2025, l'armée française demeurera en volume une armée de gestion de crise, pas une armée de temps de guerre, non plus sans doute une armée capable de faire face aux crises complexes, simultanées, de types différents qui se multiplient.

La question du format opérationnel face aux nouvelles menaces et des moyens nécessaires pour y répondre se pose donc de manière prégnante et ne doit pas être mise sous le tapis.

Nous estimons que le rendez-vous avec le plan de relance est manqué. Le rapport Thiériot et Griveaux a fait plusieurs propositions afin de permettre au secteur de participer au plan : aucune n'a été retenue.

Les députés du groupe Les Républicains se félicitent de l'effort de sincérisation du financement des OPEX. Ils rappellent que le financement de leur surcoût a été un véritable serpent de mer pendant des années au sein du budget de la défense. Si la provision pour 2021 doit permettre de couvrir une grande partie

du financement des OPEX à venir, la situation du budget 2020, toujours en cours, qui avait prévu un financement de 1,1 milliard d'euros, doit d'ores et déjà nous interroger. Au 15 octobre, le chef d'état-major des armées, le général Lecointre, a indiqué que, pour la seule opération Barkhane, les surcoûts sont de 911 millions d'euros – en raison d'une augmentation de 600 hommes liée à la montée en puissance de la task force Takuba –, soit une hausse de 10 %, dont plus de 30 millions consacrés, entre autres, à l'entretien des matériels. Il ne reste donc que 289 millions pour financer les autres OPEX et opérations intérieures (OPINT) ainsi que les deux derniers mois de Barkhane. Étant donné le niveau d'engagement des forces françaises, on peut sérieusement douter que la provision pour 2020 suffise.

Le principe de solidarité interministérielle ayant été battu en brèche, fin 2018, une inquiétude forte demeure. Nous demandons le respect de ce principe et réitérons la demande que le ministère de la défense ne participe pas à cette réserve de précaution en vue de financer le surcoût des OPEX : il ne doit pas payer deux fois.

Par ailleurs, lors de son audition, la ministre des armées a indiqué qu'1 milliard de crédits était encore gelé au titre de la réserve de précaution. En 2019, 3,9 milliards de report de charges ont été constatés. La ministre ne dispose pas encore de chiffres pour 2020, sachant que la direction générale de l'armement (DGA) a indiqué, lors de son audition le 15 octobre, que le report de charges pour le programme 146 s'élevait à 2,4 milliards.

Considérer que la LPM votée en 2018, soit deux ans avant la crise sanitaire majeure que nous connaissons, est la contribution déterminante du ministère des armées à la relance n'est pas à la hauteur des enjeux pour un secteur qui compte 4 000 entreprises et plus de 200 000 emplois non délocalisables et qui contribue chaque année de manière positive à notre balance commerciale.

Concernant le budget alloué aux anciens combattants, le groupe Les Républicains dénonce, une fois de plus, le discours de la ministre qui consiste, année après année, à se réjouir du maintien des droits existants. À la fin du quinquennat de 2022, le budget consacré aux anciens combattants passera sous la barre symbolique des 2 milliards.

Le groupe Les Républicains poursuivra dans sa logique et demandera la reprise de l'augmentation de la retraite du combattant. Un amendement tendant à une majoration de deux points d'indice au 1^{er} juillet 2021 sera proposé.

L'annonce de la création d'une mission État-Parlement-associations sur l'évolution du point d'indice de la pension militaire d'invalidité (PMI) suscite des interrogations. Une réflexion est en effet nécessaire et le groupe LR souhaite y être associé.

Les députés du groupe Les Républicains continueront à soutenir sans faille le monde combattant et ses justes revendications tout en regrettant la vision

purement comptable de l'actuelle majorité. Nous rappelons que le budget est en constante baisse depuis 2017. Nous supposons que la retraite du combattant sera revalorisée de quatre points en 2021, comme cela avait été fait en 2017, année électorale.

Dans ce contexte, les trajectoires budgétaires, certes conformes à la LPM, nous paraissent insuffisantes. En attendant les réponses de Mme la ministre dans l'hémicycle, nous nous abstiendrons.

M. Jean-Pierre Cubertafon. Le groupe MODEM et démocrates apparentés soutient un budget cette année encore conforme à la programmation budgétaire. Le cap tracé par le Gouvernement, que nous avons collectivement amendé et validé à la majorité pendant l'examen de la LPM, est clair et survit à la conjoncture.

Le projet de budget pour 2021 conforte l'ambition de régénération de nos forces après des années de coupes. Cette stratégie budgétaire reste la même et nous pouvons nous féliciter que sa consécration ne varie pas en fonction de l'actualité, alors que nous savons toutes les pressions qui peuvent être exercées sur le budget des armées et des anciens combattants. Rappelons toutefois que chaque euro investi, des investissements à effet majeur aux petits équipements en passant par l'amélioration des conditions de vie et d'hébergement, a une incidence dans nos territoires.

Cela a déjà été rappelé, mais réjouissons-nous encore, mes chers collègues, d'une croissance supplémentaire du budget de la défense de 1,7 milliard d'euros. Nous pouvons évidemment nous attarder sur tel ou tel point des arbitrages entre programmes, mais restons conscients des équilibres négociés et des efforts consentis depuis le début du quinquennat, c'est-à-dire un renfort de 6,8 milliards.

Quant aux Anciens combattants, notre collègue Michel-Kleisbauer l'a rappelé, la réduction structurelle ne s'oppose pas à des réponses à des demandes récurrentes d'associations d'anciens combattants et à la transmission de la mémoire vivante aux jeunes générations.

Nous serons particulièrement attentifs à la seconde phase du projet budgétaire de la LPM qui devrait s'ouvrir sur la revoyure en 2021. Dans l'exécution du budget et la préparation de la revoyure, je rappellerai combien nous sommes attachés au respect du rôle du Parlement, en particulier pour la veille et la prospective. Il en est ainsi des sujets que nous défendons depuis la LPM et qui trouvent leur application croissante dans le budget à venir. Citons le budget de 624 millions pour l'espace, en cohérence avec nos amendements au rapport annexé sur l'arsenalisation et la densité spatiale ou, plus récemment, l'achat de nouveaux hélicoptères Caracal, en cohérence avec notre mission flash sur le parc d'hélicoptères, ou encore, les 237 millions investis dans le logement à l'issue du

rapport d'évaluation de Fabien Lainé et Laurent Furst, qui ont tous deux quitté la commission et que je salue.

Le groupe MODEM et démocrates apparentés sera particulièrement vigilant à l'articulation entre nos travaux passés et leur concrétisation budgétaire.

En évoquant la prospective, au-delà du budget qui lui est alloué cette année au sein de nos administrations, je sais que notre commission prendra toute sa place dans l'accompagnement et le contrôle de l'action du Gouvernement. Je souhaitais notamment mettre en valeur le travail de nos collègues sur la seconde partie du rapport. Comment ne pas penser que les travaux sur le porte-avions de nouvelle génération ne participeront pas au débat public ? Comment ne pas penser que les travaux sur nos combattants issus des colonies ne pourront pas contribuer à des actions mémorielles à engager demain ?

De même, les travaux toujours plus conjoints entre notre commission et celle des affaires européennes sont des vecteurs forts de notre participation à la construction d'une Europe de la défense qui passe également par notre participation budgétaire.

Enfin, l'accroissement des budgets dans certains domaines comme le renseignement ne peut qu'inciter au renforcement de la fonction de contrôle du Parlement. Notre groupe prendra toute sa part dans la préparation de demain, en particulier dans le cadre croissant des énergies, des réserves et de la synergie interministérielle.

Pour toutes ces raisons, qui conduisent le Parlement à s'intéresser de près à la conduite de la politique de la défense nationale et à celle de la reconnaissance due aux anciens combattants, notre groupe donnera un avis favorable au projet de budget et s'associera à vous, mes chers collègues, pour le faire vivre dans le dialogue et le respect du débat parlementaire au service des armées de la France.

Mme Isabelle Santiago. La discussion budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 s'inscrit dans un contexte marqué par le covid-19 et par l'accroissement des menaces et des tensions au niveau international. Face à la montée de conflits au voisinage de l'Union européenne et à l'affirmation d'acteurs étatiques révisionnistes de plus en plus enclins à remettre en cause le statut hérité de l'ordre international libéral d'après 1945, les dépenses en matière de défense n'ont peut-être jamais autant trouvé leur importance pour assurer la sécurité des Français.

L'année 2021 est également importante et significative pour le budget de défense, car c'est celle de l'actualisation à mi-parcours de la loi de programmation militaire 2019-2025. Comme le souligne à juste titre le chef d'état-major des armées, le général Lecointre, jusqu'en 2021, la LPM permettait de réparer les armées après des années de sous-dotation. Après 2021, s'ouvrira le temps du renouvellement et de l'augmentation.

C'est donc une année charnière aux nombreux enjeux pour la conception et l'élaboration de nouveaux programmes d'armement, dont beaucoup sont conçus en coopération avec d'autres États européens. Il s'agit notamment du système de combat aérien du futur (SCAF), du système de patrouille maritime futur, du système de lutte antimines du futur. Cependant, hormis le programme SCAF, ces programmes sont financièrement sous-dotés.

On peut légitimement s'interroger sur la dynamique d'avancement différenciée de ces programmes d'armement et l'efficacité de l'actualisation de la loi de programmation militaire en vue des trois prochaines années. Certes, le rythme d'augmentation des crédits de la mission « Défense » par rapport aux objectifs de la loi est tenu ou presque. Au lieu du 1,7 milliard d'euros annoncé, le document budgétaire ne retrace que 1,61 milliard, soit une différence significative de 100 millions. Mais l'augmentation des crédits ne doit pas seulement être la seule boussole à laquelle évaluer la pertinence de ce projet de budget et ses conséquences pour les armées, elle doit également permettre de relever des défis plus structurels et récurrents auxquels font face les armées.

De ce point de vue, il convient de souligner que les armées restent soumises à de fortes tensions et fonctionnent parfois à la limite de leur capacité. Ainsi le renouvellement et l'amélioration de la préparation opérationnelle restent de forts enjeux.

Face aux engagements toujours plus intenses en opérations extérieures, au retard de certains programmes d'armement ou à la difficulté de fidéliser les personnels, les armées ne sont plus en mesure d'assurer l'entraînement et la préparation opérationnelle indispensables au maintien des compétences. La crise du covid n'a guère contribué au maintien d'un rythme de recrutement soutenu en 2020.

Je terminerai par le soin que l'on doit accorder aux personnels des armées, la fidélisation des personnels et l'amélioration de la condition des militaires, notamment par le plan « famille ». Il n'est pas encore pleinement satisfaisant. Le nombre des attributions et des dénonciations de contrats, tant par les officiers que par les sous-officiers, reste élevé.

En conclusion, même si, budgétairement, les engagements sont tenus, le budget « Défense » du PLF 2021 comporte encore un grand nombre d'hypothèques qui rendent l'actualisation de la loi de programmation militaire, le renouvellement et l'augmentation des armées encore incertains. C'est la raison pour laquelle le groupe Socialistes et apparentés s'abstiendra.

M. Thomas Gassilloud. Nous sommes réunis pour examiner notre quatrième budget de ce mandat et le troisième dans le cadre de la LPM 2019-2025. Après avoir entendu les exposés complets de nos collègues rapporteurs, que je félicite de nouveau pour leur travail, j'ai été chargé de vous faire part de l'avis du groupe Agir ensemble.

Ce projet de budget représente une performance, puisqu'il a résisté à l'habituelle remise en question, toujours à la baisse, des LPM en cours de mandat, performance d'autant plus notable au regard de la conjoncture : crises des gilets jaunes, des retraites puis sanitaire.

Ce projet de budget respecte les engagements fixés dans la LPM. Il augmente de 1,7 milliard d'euros, soit 4,5 %. Il évite le piège de la marche en termes de pourcentage du PIB pour rester dans la trajectoire financière prévue par l'Ambition 2030 et permettra à nos armées de disposer d'un budget annuel d'environ 50 milliards. Les domaines critiques de l'espace, de la cyberdéfense et de la dissuasion sont bien pris en compte pour garantir notre autonomie stratégique nationale. Les capacités conventionnelles verront les livraisons d'une frégate multi-missions (FREMM), de trois MRTT Phénix, de 157 blindés Griffon et de nombreux autres équipements. Le quotidien du soldat, trop longtemps sacrifié au profit des grands programmes d'armement, est amplement valorisé grâce à 237 millions d'investissement dans les programmes d'hébergement, la poursuite du plan « famille » ou la livraison de petits équipements. Ce budget soutient l'activité industrielle de nos PME, TPE et start-up sur le territoire national et contribue activement à la relance économique.

Au-delà du prisme budgétaire, ce projet de budget est l'occasion d'une réflexion sur notre vision stratégique pour les années qui viennent. Les évolutions prévues par la revue stratégique se sont accélérées : risque terroriste, affrontement sino-américain, revanche des empires russe et ottoman. Une rupture stratégique s'est même opérée avec la crise covid dont les répercussions sur le long terme sont encore inconnues.

De nombreuses questions se posent. Dans ce monde instable, j'évoquerai la conciliation du dilemme entre masse et haute technologie, en gardant le modèle d'armée complet pour éviter toute impasse et des capacités prépositionnées ou déployées en OPEX. Malgré une LPM très ambitieuse, le sujet de la masse reste malheureusement d'actualité puisque, depuis la fin de la guerre froide, les armées ont souvent été dimensionnées, voire organisées, pour faire face à une moyenne d'engagement et non à des pics. Compte tenu du risque d'engagement majeur, il nous faut désormais mieux travailler notre capacité à faire face à des pics d'engagement, en termes matériels ou humains, c'est-à-dire, maintenir une logique de flux tout en prévoyant une logique de stock.

Les travaux préparatoires de la revoyure de la revue stratégique sont en cours du côté du ministère. L'enjeu des prochains mois me semble être désormais, individuellement et collectivement, au Parlement, de préparer ces travaux de revoyure qui interviendront au printemps prochain et auxquels notre groupe souhaite être associé. Là encore, nous rappelons notre attachement à ce que le Parlement soit associé à ces travaux.

Dans cette attente, le groupe Agir ensemble approuve sans réserve et avec conviction les crédits des missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

M. Grégory Labille. C'est pour moi un moment particulier et important puisque, député nouvellement arrivé sur les bancs de cette commission, c'est la première fois que je suis amené à émettre un avis et à voter les crédits des missions budgétaires. Enseignant de profession, avant d'intégrer la commission de la défense et de participer à la séance de ce matin, j'étais plutôt sensible aux sujets touchant l'éducation. Je remercie Mme la présidente pour la qualité de l'animation de la commission, les nombreux rapporteurs pour la qualité de leur travail et celles et ceux qui, ce matin, ont questionné les rapporteurs. Vous avez tous fait preuve de pédagogie et les sujets abordés ont aiguisé ma curiosité de jeune élu.

Avant de vous indiquer la position du groupe UDI et indépendants, je me dois de vous exposer nos remarques, nos constats, nos interrogations et nos points de vigilance.

Force est de constater que pour la mission « Défense », dotée d'un budget de 39,2 milliards d'euros, en hausse de 4,5 % par rapport à 2020, la tâche aurait pu être beaucoup plus difficile. Alors que notre pays connaît une violente crise sanitaire et économique, une réflexion court-termiste aurait pu conduire le Gouvernement, comme d'autres l'ont fait si souvent par le passé, à tailler dans le budget des armées. Cela n'a pas été le cas, et nous nous en réjouissons. À l'inverse, le choix a été fait de respecter la LPM votée en 2018 en augmentant le budget de la mission de 1,7 milliard.

Nous regrettons toutefois que la défense soit la grande oubliée du plan de relance, car l'industrie de défense constitue un des investissements les plus performants en matière d'emploi et de retour budgétaire pour l'État.

Face à un monde chaque jour plus instable et dangereux, où les conflits gagnent en complexité et où les crises se multiplient, face au retour du fait guerrier et à la politique du fait accompli, face à l'apparition de nouveaux champs de conflictualité, il est urgent de reconstruire une armée de guerre capable de répondre à l'ensemble des menaces.

S'il est indispensable d'intensifier les efforts, il faut néanmoins se rappeler l'état dans lequel se trouvaient nos armées il y a quelques années et le chemin parcouru.

Il s'agit d'un projet sérieux et satisfaisant dont notre groupe souhaite souligner quelques aspects.

Nous nous réjouissons que les armées deviennent le premier recruteur public de France par l'embauche de près de 27 000 personnes. Des domaines aussi essentiels que le renseignement, la cyberdéfense, la protection des emprises

militaires et le soutien aux exportations doivent être renforcés. La création de 300 postes y contribuera.

De surcroît, ce budget concourra à l'amélioration des conditions de travail, de vie et d'équipement de nos soldats. Nous savons tous ici combien ces améliorations sont attendues.

Sur le plan capacitaire, la livraison de nombreux équipements, tels qu'une frégate multi-missions (FREMM) de défense aérienne, trois avions ravitailleurs MRTT Phénix, 157 blindés Griffon, 20 blindés Jaguar ou 6 hélicoptères NH90 Caïman, ainsi que les différentes commandes prévues en 2021, sont des signes visibles et concrets de cette remontée en puissance.

Alors que nos armées se doivent de garder un coup d'avance pour faire la différence sur les théâtres d'opération, le Gouvernement, en consacrant 901 millions pour soutenir l'innovation et concevoir les technologies de demain, prouve qu'il a conscience qu'innover demeure plus que jamais une question de survie.

Si nous sommes satisfaits du projet de budget pour 2021, notre groupe demeurera vigilant sur quatre points pouvant avoir de sérieuses répercussions : la conséquence de la vente de Rafale à la Grèce, l'incendie du sous-marin nucléaire Perle, les décisions prises quant au futur porte-avions de nouvelle génération et les surcoûts liés aux OPEX et aux missions intérieures (MISSINT).

Même si le budget de la mission « Anciens combattants » est en baisse, notre groupe considère qu'il demeure satisfaisant dans un contexte économique particulièrement difficile et compte tenu de l'éclaircissement malheureux des rangs au sein des combattants.

Les droits en faveur des anciens combattants et de leurs ayants droit sont maintenus et même, dans certains cas, étendus.

Nous nous réjouissons des 17,5 millions supplémentaires destinés à la politique de mémoire et des 2,5 millions consacrés à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) pour l'entretien courant des lieux de mémoire. Il était important que cette fonction essentielle soit remise à niveau. Il nous paraît maintenant nécessaire de réfléchir à une structuration de la mémoire avec le monde enseignant. C'est l'enseignant d'un territoire durement touché lors des premières guerres mondiales qui le dit.

Pour toutes ces raisons, le groupe UDI et indépendants votera ces missions budgétaires.

M. Bastien Lachaud. La publication de l'annexe budgétaire suscite de nombreuses questions et même un malaise, dans la mesure où de grandes décisions structurantes ont été prises avant ou seront prises après l'adoption de ce projet de budget et auront échappé à la représentation nationale.

Commençons par évoquer le cadre global dans lequel ce budget nous est proposé. Dans le contexte de crise sanitaire et économique engendré par l'épidémie de covid-19, chacun reconnaît que la relance s'impose. Vous revendiquez d'y participer mais en réalité, il n'en est rien. Suivre la trajectoire budgétaire même haussière d'une LPM définie il y a trois ans ne peut être considéré comme de la relance. Les PME de la base industrielle et technologique de défense (BITD), les sous-traitants des grands groupes ont besoin d'une action volontariste qui ne se limite pas à lancer des commandes qui figuraient déjà dans de nombreux plans de charge. J'ai déjà donné ici même l'exemple de Tarbes Industry, dont l'avenir est en jeu. Je renouvelle mon alerte au sujet de ce prestataire de Nexter, mais de nombreux autres sont en danger. Une ligne budgétaire spécifiquement dédiée aurait été souhaitable.

Le contexte militaire en tant que tel est marqué par les prises de position des différents chefs d'état-major en faveur d'une révision de l'état des menaces et des moyens d'y faire face. En 2021, une clause de revoyure de la LPM est prévue. Dans ces conditions, on aurait pu penser que le lancement des grandes commandes s'accompagnerait d'une sorte d'aggiornamento doctrinal, voire y serait subordonné. Cela n'est pas le cas.

Entrons dans le détail des mesures pour lesquelles nous ne possédons guère d'éléments suffisants pour voter.

Concernant les ressources humaines, la nouvelle politique de rémunération des militaires doit être mise en œuvre en 2021, mais nous ne savons que deux choses : elle s'appuiera sur le déploiement de sources soldes et elle commence par la création d'une prime dont le coût est estimé à 38 millions. Elle est pourtant présentée comme une profonde transformation du système. Par conséquent, on est prié de voter la mise en chantier d'une politique fondamentale dont nous ne possédons pas le dernier mot.

Venons-en au porte-avions de nouvelle génération pour lequel 7 millions de crédits de paiement et 330 millions d'autorisations d'engagement doivent être débloqués. Quand les données du problème ont-elles été exposées méthodiquement au public ou même à la représentation nationale ? Quand a-t-on pris le temps de construire ou d'essayer de construire un consensus éclairé à ce propos ? Jamais !

De même, concernant l'avenir de la flotte sous-marine, la décision de réfection du SNA *Perle* est certes tributaire d'analyses complexes, mais aucune des grandes pistes qui pourraient être suivies n'est mentionnée dans le document budgétaire. On compte deux mentions du SNA seulement et aucune ne précise combien il faudrait provisionner pour sa réfection. Le budget sera-t-il obsolète immédiatement après son adoption ?

La vente de 18 Rafale et le rachat de 12 appareils neufs ne figurent pas non plus dans notre annexe budgétaire. L'échéancier des commandes et livraisons

ne présente pas cette opération, quasiment assurée. L'effet sur les capacités de l'armée de l'air demeure incertain et le bilan financier de l'opération tout autant. Il n'est pas certain que les produits de la vente reviennent de Bercy à Brienne. Les appareils d'occasion seraient vendus 400 millions, soit un rabais d'environ 60 %. L'achat de douze autres avions, pour environ 1 milliard, représenterait donc un trou d'environ 600 millions. La dépense n'est pas anticipée.

Venons-en à l'un des chiffres les plus originaux de cette année : 1 milliard en autorisations d'engagement supplémentaires au bénéfice de projets immobiliers du renseignement. On comprend sans peine que les projets des services du renseignement bénéficient d'une certaine discrétion. Nous soutenons également le principe de la hausse de ce budget, mais nous avons tout de même du mal à admettre que des opérations immobilières s'élevant à 1 milliard soient soumises à l'approbation des élus sans que quelques éléments techniques et juridiques soient présentés. Pour donner un ordre de grandeur, ce milliard représente à lui seul le tiers du coût initialement prévu pour Balard. De quoi nous laisser perplexes !

Enfin, parlons de la jeunesse et du service national universel (SNU). Le programme 212 transfère 461 000 euros au programme 163, mais cela ne signifie pas que les armées seront déchargées. La description de la sous-action « commandement et activités centralisées des forces aériennes » précise que son budget comprend la montée en puissance du SNU. Pour quel montant ? On l'ignore. Qu'en est-il des autres armées ? On l'ignore également.

Finissons par les OPEX. La LPM prévoyait une dépense de 1,1 milliard. Le projet est de 820 millions dans cette loi de finances initiale. Les 300 millions devront-ils être rattrapés pour boucler l'exercice ? En tout cas, cette provision contrevient au principe de financement interministériel des OPEX et acte le maintien d'un haut niveau d'engagement pour lequel nous n'avons toujours pas de bilan stratégique. C'est pour le moins ennuyeux.

Pour conclure, je suis tenté de dire que la communication hypnotique sur le thème de la remontée en puissance laisse transparaître, dans ce projet de budget, de nombreux impensés et en suspens de nombreuses questions.

M. André Chassaigne. Je laisserai le soin à Manuëla Kéclard-Mondésir de livrer en séance publique notre analyse sur les différents crédits et de préciser le vote des deux composantes du groupe de la Gauche démocrate et républicaine : les députés communistes et les députés d'outre-mer. Pour ma part, j'évoquerai l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la dissuasion nucléaire et les ventes d'armes.

Interrogé ce matin sur le coût de notre participation à l'OTAN pour notre budget, le rapporteur a indiqué qu'il me répondrait sur la mise à disposition d'environ 400 personnes et la permanence aérienne assurée par la France au-dessus des pays baltes. Pour ma part, je considère qu'il faut dégager le continent européen de l'OTAN en prônant sa dissolution. Elle pourrait commencer par le

retrait de la France de cette alliance dépassée par l'histoire et que le Président de la République a définie comme étant « en état de mort cérébrale ». Chacun sait ce que cela représente pour les intérêts industriels et commerciaux des États-Unis. Nous constatons une forme de schizophrénie. Rappelons l'opération de l'OTAN au large des côtes de la Libye quand la frégate légère furtive française Courbet a été visée par une manœuvre hostile de deux frégates turques lance-missiles protégeant un navire turc pratiquant la contrebande d'armes en direction d'un pays sous embargo de l'ONU. C'est dire à quel point l'OTAN est effectivement en état de mort cérébrale.

Faut-il conserver une dissuasion nucléaire ? La question, aussi importante sur le plan éthique que sur celui de l'efficacité, doit faire l'objet d'un débat public. J'ai signé une proposition de loi visant à organiser un référendum en application de l'article 11 de la Constitution, alinéa 3, sur la participation de la France à l'abolition des armes nucléaires et radioactives, avec la question suivante : *« Approuvez-vous que la France participe à l'abolition des armes nucléaires et radioactives et engage avec l'ensemble des États concernés des négociations visant à établir, ratifier et appliquer un traité d'interdiction et d'élimination complète des armes nucléaires et radioactives sous un contrôle mutuel et international strict et efficace ? »*.

Sur le plan éthique, nous demandons que le Gouvernement, fort de l'autorité qui est celle de la France dans le monde, prenne l'initiative d'un processus de désarmement nucléaire complet, multilatéral, contrôlé, vérifiable et intégrant de façon contraignante tous les pays à capacité nucléaire. Certes, la lutte pour la paix ne peut se réduire à un simple désarmement unilatéral, ce qui conduirait au même échec que la bulle papale interdisant l'arbalète au Moyen Âge, mais notre budget comporte 4,12 milliards d'investissements, soit 25 milliards sur cinq ans, dont une partie pourrait être réorientée vers d'autres actions, comme je le proposerai par voie d'amendement.

Quant aux ventes d'armes, les entreprises du secteur de la défense n'exercent pas la diligence requise en matière de droits humains définie par les principes directeurs de l'ONU relatifs aux droits humains. Les États, dont la France, ont été incapables d'exercer une diligence raisonnable dans leurs activités internationales, tant pour leurs chaînes d'approvisionnement que pour l'utilisation de leurs produits et services. Pour ne citer que les deux plus importantes, Dassault Aviation et Thales sont des entreprises françaises qui fournissent des équipements et des services militaires à la coalition menée par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, parties prenantes au conflit en cours au Yémen. Depuis le 27 mars 2017, une loi impose un devoir de vigilance aux sociétés mères et aux entreprises donneuses d'ordres. Les États, dont la France, ont le devoir de jouer un rôle protecteur face à des abus commis par des acteurs non étatiques.

*

* *

La commission en vient à l'examen, pour avis, des crédits de la mission « Défense ».

Mme la présidente Françoise Dumas Nous commençons par l'examen des amendements et le vote sur les crédits de la mission « Défense ».

Article 33 et état B

La commission est saisie de l'amendement II-DN4 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je suis intervenu ce matin sur la nécessaire augmentation des moyens du service de santé des armées (SSA). En cohérence, je propose d'y affecter une partie des moyens consacrés à la dissuasion nucléaire. M'appuyant sur les déclarations du général Lecointre et du médecin général des armées, Marilyne Gygax Généro, je propose de réfléchir à la création d'une structure médicale modulable plus importante, afin d'éviter de devoir monter rapidement un hôpital militaire, comme nous l'avons fait, sans avoir sous la main tous les matériels nécessaires.

M. Christophe Lejeune, rapporteur pour avis. Je partage votre intérêt pour le service de santé des armées. Lors de l'opération Résilience, nous avons vu que la mission de nos soignants avait une application civile, et nous avons tous à l'esprit le transfert des malades. Il faut soutenir ce service et nous le faisons. Permettez-moi de vous rappeler que jusqu'à cette LPM, le SSA avait perdu 10 % de ses effectifs au cours des quatre précédentes années. Ils ont, depuis, été stabilisés, voire légèrement augmentés. S'agissant des recettes budgétaires, nous allons faire un effort remarquable, que l'on estimera peut-être insuffisant, de 27 %. Je comprends votre impatience, mais on ne peut pas constituer et former une équipe médicale dans un délai aussi réduit. De surcroît, vous gagez votre amendement en retirant des crédits à la dissuasion, ce qui me semble particulier. J'émettrai donc un avis défavorable.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Ce matin, nous avons évoqué longuement les crédits du SSA. Ceux-ci passent de 30,9 millions d'euros en CP et 47,2 millions en AE en 2020 à 48,3 millions en CP et 147,8 millions en AE. Personne ne conteste cette augmentation, bien, au contraire. J'aurais voulu faire plaisir à notre collègue le président Chassaigne...

M. André Chassaigne. Je n'en suis pas vexé, je ne m'attendais pas à un miracle !

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. ...mais, pour nous, la dissuasion est un élément important, un instrument de notre souveraineté et de notre indépendance. Malgré la pertinence et la qualité de votre intervention, nous considérons que les crédits consacrés à la dissuasion doivent être sanctuarisés.

M. Philippe Michel-Kleisbauer. Le débat est intéressant, parce qu'il pose la question de notre force de dissuasion. Nous l'avons vu dans le débat sur l'armement de petit calibre, la France a choisi de garder sa filière de souveraineté. Autant l'objet pour lequel vous souhaitez une augmentation est louable, autant puiser dans la défense nucléaire est un mauvais choix, parce que la France envisage la dissuasion en premier ou en ultime recours, la diplomatie opérant entre les deux. Si la France veut rester un bras armé dissuasif de la paix dans le monde, elle doit garder sa capacité de dissuasion. C'est la raison pour laquelle le groupe MODEM soutient entièrement la préservation des ressources dévolues à la politique de dissuasion de la France.

M. Bastien Lachaud. Le débat apparaît d'emblée truqué, dans la mesure où la Constitution de la Vème République prive le Parlement d'une de ses attributions essentielles qui est de déterminer le budget de la nation. Le Parlement ne peut augmenter les dépenses, seul le gouvernement le peut. Nous avons affaire à un Parlement croupion, contraint de déshabiller Pierre pour habiller Paul. Le vrai débat sur l'amendement du président Chassaigne porte donc sur l'opportunité de l'augmentation du budget du SSA, pas sur le gage. Son exposé des motifs fixe pour objectif la réouverture de l'hôpital du Val-de-Grâce dont la crise sanitaire a montré que la fermeture avait été une erreur. Ce n'est que parce que nous sommes bridés par l'article 40 de la Constitution que nous ne devons pas approuver cet amendement. Il reviendra au Gouvernement de lever le gage pour garantir le maintien de la dissuasion nucléaire. Je voterai pour l'augmentation du budget du SSA.

M. André Chassaigne. Dans un cadre formaté, il faut, pour faire évoluer le budget, prendre l'argent quelque part. Il est plus facile de puiser dans les plus de 4 milliards d'euros consacrés à la dissuasion nucléaire que sur une autre ligne.

Mme la présidente Françoise Dumas. Certes, mais il s'agit tout de même de la clé de voûte de notre système de défense !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-DN3 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. En forme de clin d'œil à mon collègue Jean-Pierre Cubertafon, il s'agit d'un amendement d'appel faisant suite au rapport que nous avons rédigé sur le petit équipement de l'armée. Là encore, il faudrait dégager davantage de fonds. Là encore, il a fallu aller piocher là où il y avait un peu plus

de moyens, en lien avec notre proposition de revenir sur la politique nucléaire de la France.

M. Christophe Lejeune, rapporteur pour avis. Les petits équipements sont nécessaires à nos armées. Nous étions tous d'accord avec le rapport proposé en ce sens par nos deux collègues. La LPM prévoit un budget en augmentation pour les acquisitions de petit équipement. On peut toujours penser que cela ne va pas assez vite, mais il augmente. Toutefois, je le répète, nous ne pouvons toucher au budget de la dissuasion, même si vous le trouvez important. Nous nous sommes rendus, avec la présidente Françoise Dumas, au PC de la dissuasion nucléaire. On ne peut pas tout dire dans cette salle mais j'invite certains de nos collègues à aller échanger directement avec ceux qui, au quotidien, font vivre notre dissuasion nucléaire, afin de comprendre les nécessités budgétaires de notre indépendance. Quelqu'un a demandé si des économies d'échelle entre le nucléaire civil et le nucléaire militaire étaient envisageables. Ce n'est pas le cas mais il existe une complémentarité, l'un n'allant pas sans l'autre. La dissuasion est une clé de voûte, le petit matériel aussi : nous ne saurions financer son achat en réduisant le budget de la dissuasion. J'émetts donc un avis défavorable.

M. Philippe Michel-Kleisbauer. Bien que je me sois exprimé défavorablement au sujet de la proposition de prélèvement sur le budget de la défense nucléaire, cette proposition figurant dans le rapport que vous avez présenté avec Jean-Pierre Cubertafon, le groupe MODEM s'abstiendra.

La commission rejette l'amendement.

L'amendement II-DN18 de M. Larsonneur n'est pas défendu.

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement II-DN10 de M. David Habib.

La commission examine l'amendement II-DN11 de M. David Habib.

Mme Isabelle Santiago. Il est défendu.

M. Christophe Lejeune, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

M. Claude de Ganay. J'indique à notre jeune collègue que son groupe présente régulièrement cet amendement depuis deux à trois ans. Il est fait référence à l'évolution du prix du baril de pétrole. Je précise que le service des essences, rebaptisé cette année service de l'énergie opérationnelle, passe chaque année des contrats qui lui permettent de prendre des mesures d'ordre réglementaire afin de s'adapter aux fluctuations du marché.

La commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission rejette successivement les amendements II-DN6 et II-DN7 de M. David Habib.

Puis la commission examine l'amendement II-DN8 de M. David Habib.

Mme Isabelle Santiago. Il est défendu.

M. Christophe Lejeune, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

M. Bastien Lachaud. Au moment où les différents chefs d'état-major font état de difficultés pour la préparation opérationnelle des forces, il serait utile que la représentation nationale soit éclairée par un rapport.

La commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis du rapporteur pour avis, elle rejette l'amendement II-DN9 de M. David Habib.

Mme la présidente Françoise Dumas. Nous allons maintenant procéder au vote sur les crédits de la mission « Défense », après avoir entendu l'avis des différents rapporteurs.

M. Fabien Gouttefarde, rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Claude de Ganay, rapporteur pour avis. Abstention.

M. Didier Le Gac, rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Jean-Jacques Ferrara, rapporteur pour avis. Abstention bienveillante.

M. Christophe Lejeune, rapporteur pour avis. Favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE OUVERTE DE L'ASSOCIATION DES JOURNALISTES DE DÉFENSE

Lettre ouverte de l'Association des journalistes de défense publiée le 7 mai 2020

L'Association des journalistes de défense, au nom de ses 100 adhérents représentatifs de la diversité de la profession, prend la plume pour porter à la connaissance de tous, les dysfonctionnements multiples et récurrents qui affectent la communauté des spécialistes des questions de défense. Existant avant la crise, ils se sont aujourd'hui multipliés, entravant de plus en plus l'exercice de notre métier. A l'évidence, leur origine et / ou leur résolution relèvent de la responsabilité des grands communicants du ministère des Armées.

En voici une liste non exhaustive :

- absence de réponse étayée en temps et en heure aux questions posées
- sélection arbitraire des journalistes ayant accès à certaines sources
- pressions exercées sur des journalistes, en particulier à la suite d'articles ayant « déplu »
- mensonges, délibérés ou non, de la part des communicants.
- traitement sur le même plan des journalistes professionnels et des influenceurs

L'AJD souligne que le fait d'alimenter les journalistes professionnels en temps et en heure est la meilleure façon de lutter contre les informations erronées ou fake news. Que servir en priorité, voire en amont, les spécialistes des questions de défense est aussi le gage d'obtenir une information de qualité sur des sujets complexes qui nécessitent de la mise en perspective.

Dans ce contexte de crise informationnelle, un expert des questions de défense qui ne démontrerait aucune plus-value professionnelle perdra vite toute crédibilité sein de sa rédaction. De nombreux médias ont déjà fait le choix de s'en priver, au nom des économies. Les communicants de défense et leurs responsables peuvent contribuer, ou non, à préserver la légitimité de ceux d'entre nous qui ont su résister à cette évolution

Le bureau de l'AJD

ANNEXE 2 :

AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS ET CONTRIBUTIONS

(Par ordre chronologique)

1. Auditions

➤ **Secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées – M. le contrôleur général des armées Sylvain Mattiucci**, directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives ;

➤ **Service de santé des armées – Mme la médecin générale des armées Maryline Gygaux Généro**, directrice centrale ;

➤ **Association des journalistes de défense – M. Mériadec Raffray**, secrétaire général jusqu'au 19 octobre 2020 ;

➤ **Mme Nathalie Guibert**, journaliste au *Monde* ;

➤ **Association des journalistes de défense – M. Jean-Marc Tanguy**, secrétaire général depuis le 19 octobre 2020 ;

➤ **État-major des Armées – M. le colonel Frédéric Barbry**, conseiller communication et porte-parole du chef d'état-major ;

➤ **Service du commissariat des Armées – M. le commissaire général hors classe Stéphane Piat**, directeur central, **M. le commissaire général de 2^e classe Olivier Marcotte**, sous-directeur « performance synthèse » ;

➤ **Secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées – M. le vice-amiral d'escadre Philippe Hello**, directeur des ressources humaines du ministère des Armées, **M. Jean-Charles Cottez**, directeur du projet « plan Famille », **M. le colonel Frédéric Goupil**, chargé de mission ;

➤ **Ministère des Armées – Mme Yasmine-Éva Farès-Emery**, déléguée à l'information et à la communication de la Défense (DICO), porte-parole ;

➤ **État-major de l'armée de l'Air et de l'Espace – M. le colonel Stéphane Spet**, conseiller communication et porte-parole du chef d'état-major, chef du SIRPA Air ;

➤ **État-major de l'armée de Terre – M. le colonel Éric de Lapresle**, conseiller communication et porte-parole du chef d'état-major, chef du SIRPA Terre ; **M. le colonel Jobic Le Gouvello**, officier chargé des liaisons parlementaires, **Mme Éva Catrin**, adjointe aux relations parlementaires de l'armée de Terre ;

➤ **Secrétariat général pour l'administration du ministère des Armées** – **Mme Isabelle Saurat**, secrétaire générale, **M. Maëlig Le Bayon**, chef du bureau de l'exécution budgétaire ;

➤ **M. le général de brigade aérienne Cyrille Duvivier**, ancien chef du SIRPA Air ;

➤ **Cabinet de la ministre des Armées** – **M. Grégoire Devaux**, conseiller communication, **Mme Sandra-Élise Reviriego**, conseillère parlementaire ;

➤ **Service d'infrastructure de la Défense** – **M. le général de corps d'armée Bernard Fontan**, directeur central, **M. l'ingénieur en chef de 1^{ère} classe Philippe Vergez** ;

➤ **État-major de la Marine** – **M. le capitaine de vaisseau Éric Lavault**, conseiller communication et porte-parole du chef d'état-major, chef du SIRPA Marine, **M. le capitaine de vaisseau Riaz Akhoune**, officier chargé des liaisons parlementaires ;

2. Contributions écrites

➤ **Haut comité d'évaluation de la condition militaire** – **M. Francis Lamy**, président ;

➤ **Direction générale de l'armement** – **Mme Aude Le Dars**, directrice de la communication.

➤ **Direction générale de la gendarmerie nationale** – **M. le général de brigade Laurent Bitouzet**, chef du SIRPA de la gendarmerie nationale.