

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur la
réorganisation du ministère 2

Mardi

15 avril 2008

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Guy Teissier,
président



Audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur la réorganisation du ministère

La commission de la défense et des forces armées a entendu **M. Hervé Morin, ministre de la défense**, sur la réorganisation du ministère.

En préambule, **le président Guy Teissier** a indiqué que le bureau de la commission avait entendu, le 2 avril dernier, M. le contrôleur général des armées Dominique Conort, chef du contrôle général des armées et coresponsable de l'audit sur la défense dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Compte tenu des enjeux et des problèmes spécifiques au ministère de la défense, il s'est félicité qu'un débat sur la RGPP soit prévu en séance publique le jeudi 17 avril.

M. Hervé Morin a tout d'abord souhaité rendre hommage aux forces armées qui ont participé à l'opération de libération des otages du *Ponant*, opération menée avec professionnalisme et sang-froid. La combinaison de capteurs et de plates-formes complémentaires (satellite, avions de patrouille maritimes, frégate ou aviso, hélicoptères) ainsi que l'association des compétences au sein d'un dispositif interarmées (marine nationale, forces spéciales, services de renseignement) ont assuré le succès de cette mission. Il a relevé que les conclusions du Livre blanc qui seront prochainement débattues au Parlement conforteront très certainement cette logique de mutualisation et de complémentarité des forces armées. En outre, la présence de forces prépositionnées à proximité du théâtre d'intervention a permis d'agir avec rapidité et avec encore plus d'efficacité.

Le ministre a ensuite présenté les grandes lignes de ce qui devrait être l'une des plus grandes réformes que la défense ait connues depuis trente ou quarante ans.

Si les armées doivent se réformer, c'est d'abord pour permettre à la France de s'adapter à l'évolution rapide des menaces et du contexte international. Le Livre blanc, qui sera présenté au Parlement en juin prochain, prendra nécessairement en compte ces évolutions afin de rénover la stratégie française de défense et d'adapter les capacités aux besoins. La nécessité de la réforme résulte également de la situation spécifique des armées françaises qui doivent passer d'un système cloisonné et dispersé – encore largement fondé sur l'autonomie des grands ensembles, marqué par une implantation territoriale inadéquate, dans lequel les armées ne travaillent pas encore assez ensemble – à un système plus compact et allégé, plus efficient et réactif, nécessitant moins de structures intermédiaires et moins d'emprises territoriales.

Cette modernisation constitue pour les armées une exigence civique : chaque euro doit être dépensé le plus efficacement possible. Mais elle est également une nécessité, car la défense a besoin de dégager des marges de manœuvre pour assurer l'équipement des forces et l'amélioration de la condition du personnel civil et militaire.

L'état des lieux dressé il y a quelques mois à la demande du Président de la République et du Premier ministre – qui ne faisait d'ailleurs que reprendre certains éléments de rapports antérieurs – a montré qu'il fallait deux à trois milliards d'euros supplémentaires dès 2009 pour financer les programmes en cours, l'effort devant être porté à 4 ou 5 milliards d'euros par an à partir de 2011-2012. Tous les équipements majeurs sont actuellement en renouvellement, que ce soient les appareils aéronautiques (A400M, Rafale), les hélicoptères

(NH90), les bâtiments de la Marine (SNA, FREMM) ou les matériels de l'armée de terre (VBCI, FELIN). Un tel effort, qui consommerait la quasi-totalité des marges budgétaires annuelles de l'État, n'est pas envisageable alors que tous les secteurs de l'action publique manquent de crédits, qu'il s'agisse de l'université, de la recherche, du financement de retraites, de la dépendance ou du handicap. Tout en maintenant l'effort de défense, le ministère doit donc trouver dans ses propres ressources les marges de manœuvre dont il a besoin.

Le ministre a réaffirmé que des choix importants doivent être faits notamment en ce qui concerne le modèle d'armée, estimant qu'en l'absence de décisions, la défense se trouverait dans une impasse financière et stratégique. Il a appelé à un certain réalisme : la France ne peut pas à la fois avoir le système social des Scandinaves, un système de retraites par répartition, l'armée conventionnelle britannique, une dissuasion autonome en alerte permanente et un endettement de plus de 1 200 milliards d'euros.

Les travaux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui portent sur les missions et le dimensionnement de l'outil de défense, constituent la clef de voûte de la réforme. La révision générale des politiques publiques (RGPP) va, quant à elle, aider le ministère de la défense à améliorer son organisation et son fonctionnement. À l'issue des travaux du Livre blanc, ces deux démarches seront croisées et consolidées afin de déterminer les grandes orientations de la politique de défense, pour faire les choix qui serviront au mieux les intérêts du ministère, des armées et des services.

Les réorganisations territoriales seront annoncées dans la deuxième quinzaine de juin et les outils d'accompagnement de la réforme, y compris les mesures de reconversion économique et sociale, seront mis en place d'ici à la fin de l'année. La réforme proprement dite s'engagera progressivement à partir du 1^{er} janvier 2009 pour s'étaler au moins jusqu'en 2014, voire 2015. Les premiers mouvements territoriaux n'auront toutefois pas lieu avant l'été 2009 afin de respecter un délai de préavis suffisant entre les annonces et les prises d'effet, délai fixé entre 18 à 24 mois pour les opérations majeures.

Il a ensuite détaillé le contenu de la réforme et de la réorganisation du ministère qui reposent sur un changement d'état d'esprit, valorisant le sentiment d'appartenance à une même communauté de défense, à une même institution, ce qui va bien au-delà de l'interarmées, en englobant la délégation générale pour l'armement (DGA) et le secrétariat général pour l'administration (SGA).

La réforme s'appuiera sur trois volets indissociables : la clarification de la gouvernance, l'intégration interarmées du soutien et la densification des implantations. Indépendamment des conclusions du Livre blanc, la réorganisation du ministère de la défense apparaît incontournable, ne serait-ce que pour tirer pleinement les conséquences de la professionnalisation des armées engagée en 1997. Réforme majeure, elle a certes été accompagnée d'une transformation profonde de l'organisation opérationnelle mais elle n'a pas eu de véritable impact sur la vie courante et le soutien général. L'organisation du soutien n'ayant pas été fondamentalement modifiée depuis la loi de 1882, elle doit être modernisée, d'autant plus que la permanence des engagements actuels rend son efficacité absolument cruciale.

En ce qui concerne la clarification de la gouvernance, le ministre a rappelé que, dès son arrivée, il s'est employé à modifier les procédures de décision de l'administration centrale du ministère pour clarifier les responsabilités et renforcer le contrôle collégial des décisions prises sous son autorité. Ces mesures ont d'ailleurs été approuvées par le Président de la République dès le mois de novembre 2007.

Ainsi le comité exécutif du ministère, le COMEX, qui a vocation à prendre les décisions stratégiques engageant l'ensemble du ministère, est en activité depuis le 6 mars dernier. Rassemblant tous les quinze jours, autour du ministre, le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement (DGA) et le secrétaire général pour l'administration (SGA), il doit devenir l'instrument privilégié d'une gouvernance collégiale et coopérative. Le COMEX s'appuiera sur deux comités spécialisés, l'un consacré aux ressources humaines, l'autre aux investissements du ministère.

Le renforcement de l'autorité du CEMA, déjà engagé depuis 2005, sera poursuivi, notamment dans le domaine budgétaire et en ce qui concerne les programmes d'armement. Il permettra de clarifier les responsabilités entre les états-majors d'armées et l'état-major des armées (EMA) et de gagner en cohérence et en efficacité, tout en supprimant les doublons. Les missions confiées aux chefs d'état-major d'armées seront confirmées pour tout ce qui relève du fonctionnement propre à chaque armée comme par exemple la formation, la préparation et le suivi individuel. La fonction internationale sera, quant à elle, regroupée au sein de la direction des affaires stratégiques (DAS) et de l'état-major des armées (EMA). Il s'agit de développer un système assis sur des centres de ressources, exploitables par tous les services du ministère.

La DGA restera fortement ancrée dans le périmètre du ministère et deviendra la direction générale de l'armement. Le ministère ne saurait se passer de son expertise technique dont les apports devront être maximisés tant en renforçant les équipes de programme intégrées qu'en rapprochant les centres d'expérimentation des armées des centres d'expertise et d'essais de la DGA.

Au-delà de la seule DGA, le déroulement des programmes d'armement sera amélioré, notamment par la création d'un comité ministériel d'investissement. Sous la présidence du ministre, il regroupera les services actuellement en charge des programmes d'armement. Ce comité permettra au ministre d'assurer un suivi régulier des opérations majeures, éclairé par l'avis des grands responsables du ministère. Une même équipe suivra un programme tout au long de sa vie, de la préparation au retrait du service, en passant par la conception, la réalisation, la mise en œuvre et le maintien en condition opérationnelle. Un séquençage adapté du suivi permettra ainsi de réfléchir, à intervalles réguliers, sur les choix et les options du programme afin de mieux l'adapter aux besoins. Les programmes d'armement devront intégrer, au-delà du coût d'acquisition, le coût de possession, le coût du maintien en condition opérationnelle, mais aussi le coût de déconstruction, bien qu'il soit encore difficile à évaluer compte tenu de l'évolution rapide des techniques.

Il a également souhaité que les programmes prennent en compte, d'une part, la notion de stricte suffisance technologique pour éviter que l'armée française ne devienne une armée de prototypes, et, d'autre part, la capacité d'« exportabilité » du matériel afin de diminuer le coût des séries et de faciliter le travail des industriels.

Le secrétariat général pour l'administration se recentrera sur le pilotage des fonctions transverses (finances, achats, ressources humaines, questions juridiques ou immobilières) avec une rationalisation de ses directions.

Le rattachement organique de la gendarmerie sera aligné, à compter du 1^{er} janvier 2009, sur son rattachement opérationnel et confié au ministère de l'intérieur. Les gendarmes conserveront cependant leur statut militaire et le ministère de la défense continuera d'assurer une partie de leur soutien, sur la base de conventions de gestion. À compter du budget 2009, l'ensemble des crédits de la gendarmerie sera donc géré par le ministère de l'intérieur.

Le secrétaire d'État à la défense, chargé des Anciens combattants, a engagé la réorganisation de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale et la rationalisation de l'office national des anciens combattants. Seront ainsi constitués des guichets départementaux uniques qui assureront aux anciens combattants un service territorial de qualité.

Abordant le regroupement de l'administration centrale du ministère sur le site de Balard dans le XV^e arrondissement de Paris, le ministre a indiqué que l'étude de faisabilité a conclu que le projet est non seulement faisable mais souhaitable. Le nouveau siège du ministère pourrait être opérationnel en 2013. Au-delà du regroupement géographique, il constituera un formidable levier de modernisation pour le ministère, qu'il s'agisse de son organisation fonctionnelle ou des conditions de travail des agents civils et militaires. Le montage juridique et financier du projet est actuellement à l'étude, pour un lancement au cours du mois de septembre 2008. Le site sera à l'image d'une armée moderne du XXI^e siècle et constituera un grand projet architectural qui symbolisera l'importance que la France accorde à sa défense.

Le regroupement des directions centrales à Balard s'accompagnera autant que possible de la déconcentration en province des services dont le maintien en région parisienne n'est pas indispensable, à l'image du plan Air 2010. Les personnels devraient y gagner en qualité de vie, notamment pour le transport et le logement.

Il a ensuite évoqué l'intégration des soutiens, qui exige tout d'abord une simplification de la chaîne fonctionnelle. Au niveau local, les bases de défense deviendront la formation administrative centrale de la défense, les fonctions d'administration et de soutien commun étant mutualisées. Environ 90 bases de défense seront créées, c'est-à-dire 90 bassins de vie, d'un rayon de 30 kilomètres maximum autour du point central. La base de défense regroupera en moyenne 2 800 personnes, appartenant en général à plusieurs formations ou unités même si la plupart des bases ne seront pas interarmées. Toutes les formations du ministère ont vocation à rejoindre le dispositif des bases de défense, qui montera en puissance progressivement à partir de l'été 2008, pour une généralisation en 2009-2010. Le ministre a souligné que ces bases ne s'apparentent en rien aux bases américaines implantées sur des emprises de taille très importante. Il est en effet proposé de regrouper sous un commandement administratif unique les unités présentes sur une ou plusieurs communes proches. Les services de la base de défense pourvoiront, pour l'ensemble des formations, à l'administration et au soutien courant qu'il s'agisse de la fonction finances, de l'action sociale, du soutien santé, des moyens généraux, de l'alimentation, de l'infrastructure, des moyens communs d'instruction, des transports, de l'environnement, du service général ou de la sécurité. L'autonomie

opérationnelle des régiments sera préservée, les unités conservant le pilotage de leur budget d'activités, les aspects de la gestion des ressources humaines directement liés au commandement, le maintien en conditions opérationnelles de leurs matériels spécifiques et les services d'information et de communication (SIC) opérationnels. De petites entités dont les charges de soutien sont réduites, comme la base de Solenzara, en Corse, pourront toutefois être situées à une distance plus importante du centre de la base de défense.

Au niveau intermédiaire de la région, un échelon interarmées léger accompagnera les responsables de base de défense (conseil, pilotage), mais chaque fonction de soutien (infrastructures, informatique) adoptera l'organisation géographique la plus adaptée à sa mission.

Au niveau central, les fonctions de soutien seront intégrées, avec la création d'un service interarmées du soutien de l'homme qui regroupera les activités de soutien général exercées actuellement par les commissariats qui seront fusionnés. Cette nouvelle structure, placée sous les ordres du CEMA, aura notamment pour mission d'assurer la convergence des normes et procédures, la diversité des réglementations constituant un obstacle majeur à la mutualisation des soutiens. La production de normes communes doit devenir la règle et l'établissement de règles spécifiques à une armée ou un service doit devenir l'exception.

Le recours à l'externalisation pourrait rendre plus performantes, au niveau de l'ensemble du ministère, certaines fonctions de soutien et recentrer les militaires sur leur cœur de métier. Seraient concernés l'habillement, l'alimentation, l'informatique, le MCO industriel, la maintenance immobilière ainsi que la maîtrise d'œuvre immobilière non spécifique comme par exemple la construction de logements, de casernements ou de gymnases. Il a affirmé qu'il veillerait à ce que les externalisations n'aillent pas trop loin, les armées devant conserver des structures projetables. Les externalisations seront mises en œuvre progressivement et se développeront plutôt dans la seconde moitié de la prochaine programmation. La progressivité permettra d'accompagner au mieux la reconversion des personnels concernés.

M. Hervé Morin a enfin abordé la question de la densification des implantations, essentielle pour constituer les bases de défense et pour mutualiser le soutien et l'administration générale. Aujourd'hui, les implantations des armées sont dispersées sur 471 communes. Les états-majors ont reçu consigne de proposer toutes les mesures de restructurations territoriales qu'ils estiment nécessaires, sur la base du critère opérationnel et en recherchant l'amélioration des conditions de vie des personnels. Il s'agit notamment de choisir des bassins de vie facilitant les transports, l'emploi des conjoints et la scolarisation des enfants. La situation des implantations qui restent isolées sera vérifiée afin de s'assurer qu'elles correspondent bien à des contraintes opérationnelles ou économiques.

Le ministère veillera à accompagner ces décisions et à en atténuer les éventuels effets négatifs, tant vis-à-vis des communes de départ que vis-à-vis des personnels militaires et civils. Des outils spécifiques seront mis en place, comme les aides à la mobilité ou à la reconversion, les pécules, la refonte du dispositif des emplois réservés, le renforcement et une véritable politique de passerelles vers la fonction publique civile, ainsi que des mesures sociales spécifiques. Les discussions interministérielles sont en cours sur ces sujets et devront aboutir avant l'été.

S'agissant des conséquences de cette réforme sur les effectifs, le ministre a tenu à réaffirmer qu'il n'existait pas de quotas fixés *a priori*. Le ministère n'est soumis qu'à l'obligation générale pour toute la fonction publique de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux. Pour le ministère de la défense, cela correspond à 6 000 départs par an. Les efforts de 2008 ont permis de réaliser une économie de 102 millions d'euros qui ont été intégralement consacrés à des mesures nouvelles d'amélioration de la condition militaire et aux rémunérations.

En conclusion, il a estimé que cette réforme ne conduit absolument pas à un affaiblissement de la volonté et des ambitions de défense de la France mais constitue, au contraire, la condition indispensable pour que notre pays conserve des armées modernes, bien équipées, opérationnelles, capables d'assurer son indépendance et sa sécurité. Le Président de la République a récemment confirmé qu'il n'y aurait pas de diminution de l'effort de défense, mais son montant reste insuffisant pour financer la totalité du plan actuel d'équipement. Seule une réforme permettra, d'une part, de maintenir la place internationale de la France, qui doit rester une nation cadre, et, d'autre part, de dégager des marges de manœuvre financières nécessaires à la continuation des grands programmes d'armement.

Le président Guy Teissier a considéré que la réforme annoncée, si nécessaire qu'elle soit, apparaît quelque peu aride et brutale, et ne peut aller sans poser de problèmes aux parlementaires comme aux élus locaux. Dans des conditions économiques difficiles, il convient de préserver une dimension humaine à la réforme pour éviter d'accentuer les difficultés de certaines zones déjà en crise ; l'exemple de la Corse étant à ce sujet éclairant. Il conviendra donc d'agir avec diplomatie et il faudra procéder à un examen individualisé de chaque situation. Le ministre pourrait par exemple, dans chaque département concerné, organiser des rencontres avec les élus afin d'envisager toutes les solutions possibles. Pour porter ses fruits, la réforme ne doit pas être subie mais portée par tous les acteurs. Une réflexion doit par ailleurs être menée sur le patrimoine immobilier de la défense pour prendre en compte l'augmentation de la valeur immobilière de 580 sites, la vente de certains actifs pouvant permettre de dégager les financements nécessaires à des mécanismes de compensation.

Les déplacements et restructurations envisagés pouvant se révéler profitables pour certaines communes au détriment d'autres, il convient de préserver un équilibre entre les gains et les pertes pour les différentes collectivités. En ce qui concerne les personnels, civils comme militaires, des mesures sociales d'accompagnement seront indispensables. Elles doivent être mises en place en coopération avec l'ensemble des ministères concernés. Il a enfin noté que la suppression de 40 000 emplois ne pourra pas se faire sans atteindre les unités opérationnelles, les services de soutien n'étant pas en mesure d'absorber seuls pareil changement.

Compte tenu de ces incertitudes, il a demandé au ministre de préciser dans quelle mesure les autres ministères concernés ont prévu d'accompagner cette réforme qui dépasse le cadre strict de la défense.

M. Hervé Morin a tout d'abord indiqué qu'un récent article de presse avait sollicité ses propos mais que les 40 000 emplois mentionnés portaient exclusivement sur la rationalisation du soutien et de l'administration générale. Comme les autres ministères, la

défense procède au non remplacement d'un départ en retraite sur deux ; 6 038 postes ont ainsi été supprimés en 2008.

Jusqu'à ce jour, le ministère de la défense a bénéficié de conditions plus favorables que les autres ministères, les économies réalisées n'étant pas reversées au budget général. En ce qui concerne l'accompagnement social de la réforme, le ministre du budget doit présenter des mesures à la fin du mois du juin prochain.

À l'instar des deux derniers plans de restructuration, le ministère de la défense devra préserver un équilibre entre le recrutement et les départs. Dans la mesure où 52 % des personnels sont contractuels, la marge de manœuvre est supérieure à celle d'autres ministères. Il convient, cependant, de préserver un flux d'entrées suffisant, pour faire face aux 30 000 départs annuels et pour assurer le caractère opérationnel des forces.

En ce qui concerne la rationalisation des implantations, la situation de chaque collectivité sera examinée avec un double souci de retour sur investissement et de maximisation du produit des ventes d'actifs immobiliers. Les cas les plus difficiles seront sortis du dispositif ordinaire et feront l'objet de mesures spécifiques. À titre d'exemple, il a évoqué la base aérienne de Luxeuil qui héberge des escadrons d'avions de chasse. Le remplacement des Mirage 2000 par des Rafale polyvalents ne devrait pas permettre de maintenir cette base, d'autant que le Président de la République s'est prononcé en faveur d'une réduction de la composante aérienne de la dissuasion. Du fait qu'elle est cependant le deuxième employeur du département de la Haute-Saône, le ministre a indiqué qu'il s'efforcera de proposer au Président de la République une mesure alternative.

Il a ensuite souligné que chaque restructuration ne sera actée que si elle offre des perspectives de retour sur investissement pour le ministère dans des délais raisonnables. Par ailleurs, il conviendra de déplacer en priorité les régiments stationnés dans ou à proximité de villes où la pression immobilière est forte, le produit de la vente de ces actifs immobiliers pouvant être réinvesti sur d'autres sites.

Le contrat opérationnel du plan « armées 2015 » prévoit de projeter jusqu'à 50 000 hommes. Cet objectif est inatteignable tant pratiquement que budgétairement. La France n'a d'ailleurs jamais projeté plus de 30 000 hommes au cours des cinquante dernières années. La dernière opération d'envergure, l'opération *Daguet*, durant la guerre du Golfe, a montré les limites de notre outil de défense notamment en ce qui concerne l'état insatisfaisant des matériels. Par ailleurs, le renouvellement des grands équipements nécessiterait un investissement de 5 milliards d'euros, qu'il est aujourd'hui impossible de réaliser. Le nouveau contrat opérationnel doit donc être réaliste, permettant à la France de tenir son rang au sein des grandes puissances militaires en concentrant les investissements sur les unités opérationnelles.

Le président Guy Teissier, a rappelé que la professionnalisation avait conduit à la suppression de 2 500 personnels par an soit 2,5 fois moins que les mesures actuellement annoncées. Dans ces conditions, quelles seront les mesures interministérielles d'accompagnement ?

Le ministre a indiqué qu'il avait saisi le Premier ministre de cette question et appelé son attention sur le caractère impératif de mesures économiques interministérielles, décidées en concertation avec les collectivités territoriales. Il a fait part de sa volonté de recevoir tous

les élus locaux concernés et mentionné la procédure du contrat de site faisant intervenir de manière coordonnée et concertée tous les acteurs, de l'État aux collectivités territoriales en passant par l'Union européenne.

M. François Lamy s'est félicité que le ministre s'exprime enfin devant la commission, sa dernière audition remontant à près de six mois alors que se sont accumulées de très nombreuses questions, ayant notamment trait aux engagements français au Tchad et en Afghanistan. Il serait sans doute nécessaire pour la qualité de l'information et du contrôle exercé par le Parlement que les rencontres soient plus fréquentes.

Il a déploré que des arbitrages aient d'ores et déjà été rendus alors que des travaux de réflexion sont en cours. Il reste peu à annoncer au président de la commission du Livre blanc après les décisions du Président de la République, qu'il s'agisse de la création d'un conseil de défense et de sécurité nationale, de la réduction d'un tiers de la composante aérienne de la dissuasion, de la renégociation des accords de défense, du retour sous condition dans les structures de commandement intégrées de l'OTAN ou de la suppression de 32 000 à 47 000 postes au ministère de la défense, auxquelles on peut ajouter la réduction probable de 50 000 à 30 000 hommes du contrat opérationnel de projection des armées. Au vu de ces arbitrages, de quoi pourront réellement débattre les parlementaires lorsque le Livre blanc leur sera présenté ?

De même, aucune liste officielle des sites potentiellement touchés par la disparition d'implantations militaires n'est disponible alors que la presse publie de nombreux documents sur le sujet. Comment accompagner le plus en amont possible les restructurations si les élus ne savent pas quelles implantations seront concernées ? S'il n'y a aucun effort de transparence, des soupçons de favoritisme ne pourront pas manquer d'apparaître. On peut rappeler qu'*a contrario*, lors de la professionnalisation des armées, une délégation interministérielle aux restructurations de défense, avec des moyens réels et une méthode de travail clairement établie, avait été chargée de négocier avec les élus concernés l'accompagnement de la réduction du format des armées.

Il s'est également inquiété des modalités d'évaluation des emprises foncières libérées et cédées aux collectivités locales, la tentation étant souvent grande pour les services de l'État d'en effectuer le calcul en prenant précisément en compte les projets d'aménagement envisagés par ces mêmes collectivités.

Il a enfin souhaité savoir si la révision envisagée du décret du 21 mai 2005 concernerait l'ensemble des responsables du ministère et si le devenir des chefs d'état-major d'armées faisait partie de la réflexion.

Le président Guy Teissier a indiqué qu'une audition du chef d'état-major des armées était prévue prochainement afin d'aborder les questions liées au déroulement des opérations extérieures en cours.

Le ministre a souligné que tous les arbitrages récents du Président de la République ont été nourris des travaux de la commission du Livre blanc, les décisions prises en conseil de défense ayant intégré les propositions de la commission, en présence de son président. De plus, pour la première fois, des parlementaires en sont membres. Au demeurant, il serait étrange que les grands choix en matière de défense soit faits par une commission, certes d'une très grande qualité mais ne bénéficiant pas de la légitimité politique et institutionnelle

nécessaire. Il ne faut pas inverser les rôles : il revient au Président de la République de déterminer les orientations concernant la défense du pays pour les quinze prochaines années, celles-ci devant être bien entendu ensuite soumises au Parlement.

S'agissant des implantations concernées par la réforme du stationnement des forces armées, aucune liste définitive n'est pour l'instant disponible dans l'attente des décisions concernant les contrats opérationnels assignés aux armées et la réorganisation d'ensemble du ministère de la défense. Pour autant, des contacts nombreux ont été et seront établis avec les élus des collectivités territoriales potentiellement affectées. Ces discussions constituent d'ailleurs un éclairage précieux, permettant au ministre d'examiner dans les meilleures conditions les propositions qui lui seront soumises par les armées et par les services du ministère.

L'utilisation et la valorisation des emprises foncières rendues disponibles par les restructurations constitueront un élément très important de compensation pour les collectivités concernées. Dans cette perspective, le ministère de la défense souhaite pouvoir garder la maîtrise du processus d'évaluation et de cession, son transfert complet à France Domaine pouvant rendre plus difficile l'appréciation des situations locales. À l'évidence, la question du transfert des emprises ne pourra pas être abordée de la même manière selon qu'elles sont situées dans des zones en grande difficulté économique et sociale ou dans des métropoles dynamiques. Des mesures sociales d'accompagnement devront être aussi mises en place.

Confiée à M. Jean-Pierre Duport, conseiller d'État, l'étude de la révision du décret du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major n'a pas seulement pour objectif de faire évoluer le rôle du chef d'état-major des armées ; elle doit porter sur l'ensemble des responsables du ministère : ministre, chef d'état-major des armées, chef d'état-major d'armées, délégué général pour l'armement et secrétaire général pour l'administration. Parmi les mesures actuellement étudiées, le ministre a ainsi indiqué qu'il avait demandé que tous les bureaux « plans/programmes » des armées soient réunis en une seule entité, placée sous la responsabilité du chef d'état-major des armées. Cette rationalisation permettra de mieux définir les besoins opérationnels et renforcera le suivi des grands programmes, en lien avec le comité ministériel d'investissement. Le décret précité de 2005 a permis des avancées réelles dans un domaine délicat, mais il convient d'aller plus loin, répondant ainsi au souhait du Président de la République.

M. Bernard Deflesselles a relevé que, compte tenu des périodes d'interruption des travaux des assemblées, il ne pouvait être reproché au ministre de n'être pas venu plus fréquemment devant la commission.

Compte tenu des nouvelles menaces, de la difficulté à financer l'ensemble des équipements prévus et du besoin de stationner de manière plus efficace les forces armées sur le territoire, la réforme en profondeur de notre outil de défense apparaît incontournable. La suppression d'un certain nombre de structures intermédiaires ne permettra pas de réaliser toutes les économies souhaitées. La modification de la répartition géographique des unités pose par ailleurs un important problème d'aménagement du territoire. Afin d'atténuer le choc économique et social de la suppression de certaines implantations, il est indispensable d'associer le secrétariat d'État à l'aménagement du territoire et l'ensemble des services étatiques concernés pour développer de nouvelles mesures de compensation, les dispositifs existants, comme par exemple le fonds national d'aménagement, apparaissant d'ores et déjà

insuffisants. Il serait utile de mettre en place des structures comparables à celles chargées de la restructuration de la sidérurgie au milieu des années 1980, permettant d'associer tous les acteurs publics concernés tout en engageant une démarche de prospection auprès des grands groupes industriels susceptibles d'investir dans les zones touchées, la seule réponse efficace étant d'ordre économique.

Le ministre a souligné que telle était bien la mission qui avait été confiée au secrétaire d'État à l'aménagement du territoire. Faire face aux conséquences de la réforme des implantations de la défense suppose tout d'abord de ne pas faire porter l'essentiel de l'effort sur des collectivités qui ont déjà été affectées par d'autres réformes. Dans un deuxième temps, peuvent être envisagées des mesures de déconcentration de services de l'État pour compléter les mesures de compensation économique. Enfin il importe d'attirer des investisseurs privés pour soutenir et relancer l'économie locale. Il a également rappelé que la délégation interministérielle aux restructurations de défense n'a pas disparu et qu'elle poursuit son action.

M. Jean-Claude Viollet a jugé que la juxtaposition de plusieurs réflexions en cours pouvait être source de trouble, surtout s'il apparaissait que dans la hiérarchie des travaux, le Livre blanc ne se voyait pas confier toute la place qu'il mérite. La RGPP et la revue des programmes doivent nourrir les réflexions menées par la commission du Livre blanc, mais il doit être bien établi que c'est ce dernier qui prime en remettant en perspective l'ensemble de l'outil de défense. Il importe d'ailleurs d'éviter les contradictions possibles entre les différentes réflexions lorsqu'elles portent sur des sujets identiques.

Pour réussir, les réformes ne devront pas être subies ; elles doivent être consenties voire partagées, faute de quoi on va au devant de grandes difficultés. L'objectif premier doit rester celui de l'amélioration de l'efficacité de nos forces armées.

S'agissant de la DGA, force est de constater qu'elle est affaiblie et que nombre de ses personnels, de très haute qualité, sont tentés de la quitter, ce qui pose le problème du maintien de compétences au plus haut niveau.

L'annonce de la fusion des dispositifs de contrôle et de promotion des exportations d'armement, revenant sur la décision inverse prise assez récemment, pourrait exposer la France à des reproches de la part d'organisations non gouvernementales mais surtout favoriser les contentieux juridiques intentés par nos principaux concurrents.

Le ministre a rappelé s'être opposé à l'apparent consensus qui semblait se dégager il y a un an pour transformer la DGA en agence, voire en établissement public industriel et commercial. La source des difficultés récentes ne réside pas dans un défaut de structure mais dans des processus inadaptés de conduite des programmes d'armement, qui n'ont pas permis aux ministres successifs de disposer d'éléments fiables d'appréciation et de choix. La dérive des coûts n'est pas un phénomène général, même si elle est avérée pour certains programmes. Pour l'éviter, l'état-major des armées et la DGA seront désormais associés, tant lors de la phase de conception des programmes que durant celle d'industrialisation. Les équipes ainsi formées devront fonctionner dans le long terme, ce qui impliquera des modifications statutaires pour les personnels concernés. En tout état de cause, il ne faut pas éloigner la DGA du processus de décision et l'État doit continuer à suivre étroitement le déroulement des programmes d'armement.

L'identification de véritables responsables de programmes dans la durée constituera également un progrès sensible. Le fait que la DGA demeure une direction du ministère ne la privera pas des ingénieurs de qualité issus des meilleures écoles qu'elle a toujours employés. Elle reste un réservoir d'expertise considérable dans des domaines très pointus, notamment au travers de ses centres d'essais. Il est à noter que la transformation de ces derniers en EPIC n'aurait guère eu de sens car, dans de nombreux cas, leur expertise ne permet pas de générer des revenus tiers.

Prenant acte de la volonté du ministre de rassembler l'ensemble des services chargés des questions d'exportation et de conduite des programmes d'armement, **M. Philippe Vitel** s'est interrogé sur les missions respectives de l'état-major des armées, de la DGA et de la direction des affaires stratégiques dans cette nouvelle architecture. Il a également demandé au ministre si le caractère exportable des matériels sera pris en compte dès l'étape de recherche et développement des futurs programmes, permettant ainsi d'enregistrer des gains de temps significatifs lors des opérations de demande d'autorisation d'exportation.

Le ministre a précisé qu'en matière d'exportation de matériels de guerre, les services chargés d'instruire les demandes d'autorisation réintègreront la DGA. Les contrôles d'opportunité et de validité des contrats étant aujourd'hui réalisés à l'échelon interministériel, au sein de la CIEEMG qui réunit les ministères des affaires étrangères, de l'économie et des finances et de la défense, il apparaît inutile de maintenir un système de contrôle redondant au sein du ministère de la défense, à l'exception d'un contrôle exercé par l'état-major des armées sur la dangerosité pour notre propre sécurité de telle ou telle exportation.

La mise en place du plan « exportation » au sein du ministère s'est traduite par une réduction significative du délai d'instruction des demandes, passant de 5 à 6 mois à une quarantaine de jours. D'importants efforts ont été réalisés pour favoriser les exportations. Désormais, chaque programme doit être développé, dès le départ, en fonction de critères opérationnels, technologiques, mais aussi en tenant compte des possibilités d'exportation et des exigences d'interopérabilité.

Après avoir observé la difficulté à mener de front une réflexion de fond sur notre stratégie de défense et la mise en place d'une réforme du contrat opérationnel des armées, **M. Michel Voisin** s'est interrogé sur le traitement qui serait réservé aux forces déployées outre-mer ou pré-positionnées.

Il a ensuite estimé que le rattachement opérationnel et budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'intérieur est susceptible de se traduire par des difficultés de gestion majeures, les gendarmes souhaitant certainement combler leurs différences de statut vis-à-vis des policiers.

M. Hervé Morin a indiqué que la revendication par les gendarmes d'une grille indiciaire particulière n'est pas sans créer des tensions au sein du conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), les autres armées demandant à bénéficier de la même considération. De ce fait, il importait de rapprocher budgétairement la Gendarmerie de la police, ces deux services étant placés sous la responsabilité opérationnelle du ministre de l'Intérieur depuis 2003.

S'agissant des accords de défense, leur révision, voulue par le Président de la République, conditionnera l'évolution des forces pré-positionnées, cette question étant au reste examinée dans le cadre du Livre blanc.

Faisant sienne l'analyse de M. Jean-Claude Viollet sur les difficultés de méthode, **M. Jean Michel** s'est étonné que le ministre semble prêt à annoncer des restructurations et des fermetures de sites avant la conclusion de tous les travaux en cours, qu'il s'agisse de la RGPP ou du Livre blanc.

Il s'est demandé quelle volonté politique sous-tend aujourd'hui les orientations relatives à la défense. Les notions de souveraineté et d'indépendance semblent évoluer au point d'accepter que la France rejoigne le commandement intégré de l'OTAN, renonçant ainsi à son indépendance et à une partie de sa souveraineté. Il a vivement déploré qu'une logique purement comptable ait désormais pris le pas sur des choix politiques qui doivent définir ce que la France veut faire de son outil de défense.

Farouchement opposé à une défense *a minima*, il a considéré que l'effort aujourd'hui consenti pour la défense n'est pas significatif alors qu'il avait pu atteindre 4,4 % du PIB dans le passé. Reprenant les arguments développés lors des précédents débats budgétaires, il a indiqué que les 20 milliards d'euros consacrés à la réduction des charges sociales pourraient utilement être réaffectés à la défense et contribueraient à entretenir notre industrie de défense.

Il a enfin rappelé que la mise en œuvre du plan « armées 2000 » avait été facilitée par une concertation importante avec les collectivités territoriales. Dans ce cadre, la réduction d'effectifs de 35 000 personnels s'était opérée sans difficultés majeures.

Le ministre a souligné que le Livre blanc, document à vocation stratégique, ne se situe pas sur le même plan que celui de la réforme du ministère. La réorganisation du ministère aurait pu être menée indépendamment des travaux du Livre blanc, tant la communauté militaire l'attendait et la souhaitait. À la différence de réformes engagées dans d'autres ministères, la réforme du ministère de la défense associe tous les services et se situe à l'opposé d'un modèle technocratique puisqu'elle vise justement à alléger la structure administrative pour renforcer les services opérationnels.

Il a considéré qu'aucun problème de méthode n'obérait la réforme dans la mesure où aucune décision de restructuration territoriale n'est encore prise dans l'attente des conclusions du Livre blanc qui devraient être rendues publiques à la fin du mois de mai. Quoi qu'il en soit, conformément aux engagements du Président de la République, la France maintiendra ses efforts dans tous les domaines majeurs de la défense. Les économies réalisées par le ministère n'étant pas reversées au budget général, elles permettront de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à l'équipement des forces.

Après s'être félicité de la volonté du ministre de garantir les restructurations par un retour sur investissement, **M. Jacques Lamblin** s'est interrogé sur la prise en compte de la valeur des emprises immobilières en vue de leurs éventuelles cessions. Ne convient-il pas de vérifier qu'il n'y a pas de surpondération du critère relatif aux conditions de vie des personnels, compte tenu du fait qu'il est difficile de définir des critères objectifs pour déterminer l'attractivité d'une collectivité ? Il a également souhaité savoir si les bases de défense ne comprendront que des unités opérationnelles ou si elles mêleront différents services.

Le ministre a observé que des critères, comme par exemple les vœux des militaires à l'occasion des mutations, les équipements scolaires ou le taux d'emploi des conjoints, permettent d'assez bien mesurer l'attractivité d'un territoire.

Il a ensuite confirmé que les nouvelles bases de défense réuniront bien, dans un rayon de 30 kilomètres autour d'un noyau central, des éléments opérationnels et des éléments administratifs.

M. Alain Moyne-Bressand a considéré que la réforme devait être conduite avec tact et diplomatie. Il s'est interrogé sur le devenir des régions militaires, des préfets maritimes, des gouverneurs militaires, des délégués militaires départementaux ainsi que des structures du service de santé des armées.

M. Philippe Folliot a estimé que la réforme devait être menée avec courage, cohérence, équilibre et pragmatisme. Les réflexions en cours montrent clairement le besoin de modernisation de notre outil de défense. Il a insisté sur la dimension économique de la réforme, chaque restructuration devant faire l'objet d'un retour sur investissement. Bien que le ministère de la défense n'ait pas pour mission l'aménagement du territoire, un certain équilibre géographique doit être préservé. Par ailleurs, les efforts de la communauté militaire doivent être partagés par l'ensemble des agents de l'État, faute de quoi les militaires ressentiraient un profond sentiment d'injustice.

Le ministre a estimé que la réforme ne sera acceptable pour les armées et pour les services du ministère que si trois conditions sont respectées : le retour sur investissement ; l'intégration de la question des conditions de vie dans les restructurations ; et le partage de l'effort de réforme par l'ensemble des agents de l'État.

Pour ce qui concerne le service de santé des armées, aucune fermeture d'hôpital n'est envisagée puisque le service a déjà procédé à de telles mesures dans un passé récent. Des modifications interviendront notamment pour les centres d'approvisionnement et pour renforcer la densification des activités de recherche.

Pour les structures intermédiaires, les régions militaires seront réorganisées dans le cadre de la création des nouvelles bases de défense. Le sort des gouverneurs militaires et des préfets maritimes dépendra des recommandations du Livre blanc.

Enfin, le ministre a rappelé que le plan « armées 2000 » mis en place en 1994, comme la réforme de 1992, avaient été établis au sein de l'exécutif sans aucune concertation avec les parlementaires et les élus locaux. Ils s'inscrivaient en cela dans une logique totalement opposée à la démarche actuelle du ministère.