



N° 3367

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341)

TOME III

DÉFENSE

PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

PAR M. ANTOINE CARRÉ,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS	7
I. — LE COMMANDEMENT INTERARMÉES ET INTERALLIÉS, LE RENSEIGNEMENT D'INTÉRÊT MILITAIRE	11
A. LE PLAN EUROPÉEN.....	11
B. LES ACTIONS DÉVELOPPÉES SOUS L'ÉGIDE DE L'OTAN	13
C. LE RENSEIGNEMENT D'INTÉRÊT MILITAIRE	14
II. — LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES	16
A. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (ACTION N° 6).....	16
B. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES (ACTION N° 7).....	19
DEUXIÈME PARTIE : LA LOGISTIQUE INTERARMÉES	21
I. — LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES	21
1. Un budget stable	22
2. Des effectifs en constante progression	24
3. Une forte participation aux opérations extérieures.....	25
II. — LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES	26
1. Un budget qui connaît une légère diminution	27
2. Des dépenses ordinaires maîtrisées.....	29
3. Les missions du SEA	29
a) <i>La logistique pétrolière : l'approvisionnement, le stockage et la distribution</i>	29
b) <i>La logistique pétrolière : la logistique pétrolière en opération</i>	30
4. La restructuration, les fermetures et la dépollution des sites	32
CONCLUSION	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
I. — AUDITION DU GÉNÉRAL JEAN-LOUIS GEORGELIN, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES	35
II. — EXAMEN DES CRÉDITS	45

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2007 consacre le succès de l'examen du budget de la Nation en mode LOLF. Indubitablement, la culture de résultat qui caractérise la nouvelle structure prévue par la loi organique constitue une garantie de transparence et de lisibilité.

Placé au centre de la mission « Défense », le programme 178 « Préparation et emploi des forces » dispose d'une dotation budgétaire qui représente 57 % des crédits de l'ensemble de la mission. Ces crédits connaissent une stabilité satisfaisante : 20 872 millions d'euros d'autorisations d'engagement (21 531 en loi de finances initiale pour 2006) et 21 040 millions d'euros de crédits de paiement (20 825 en loi de finances initiale pour 2006).

Dans la continuité de l'exercice précédent, le présent rapport pour avis examine une partie des crédits consacrés au programme 178 à l'exception des actions « Préparation des forces terrestres », « Préparation des forces navales » et « Préparation des forces aériennes ».

La réforme de l'architecture du commandement militaire, telle qu'elle résulte de l'application des dispositions du décret n° 2005-250 du 21 mai 2005, fixant les attributions des chefs d'état-major, a produit tous ses effets au cours de l'année 2006.

Dans ce nouveau contexte, le chef d'état-major des armées (CEMA) est responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires. Il est également responsable, en liaison avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, de l'élaboration des travaux de planification et de programmation. Il a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Par ailleurs, la nouvelle structure tend à renforcer les rôles respectifs du délégué général pour l'armement (DGA) et du secrétaire général pour l'administration (SGA). A cet égard, il faut rappeler que, si le CEMA est responsable du programme 178 « Préparation et emploi des forces », le DGA est responsable du programme 146 « Equipement des forces » et le SGA du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Le présent rapport pour avis examinera les crédits dévolus à l'action « Planification des moyens et conduite des actions », puis la couverture des surcoûts liés aux opérations extérieures et enfin, les crédits consacrés à l'action « Soutien interarmées » qui concerne notamment les services de santé des armées et le service des essences des armées.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour les réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur.

PREMIÈRE PARTIE : LA PLANIFICATION DES MOYENS ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS

Le programme « Préparation et emploi des forces » (n° 178) tient le rôle de pivot central au sein des activités du ministère de la défense. Placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées, il concerne la préparation et la mise en œuvre des actions de ces dernières. A cette fin, il concentre près de la moitié des crédits et plus des deux tiers des ressources humaines du ministère. Selon la terminologie de la LOLF, ce programme développe une relation « client fournisseur » avec les autres programmes relevant de l'action « Défense » :

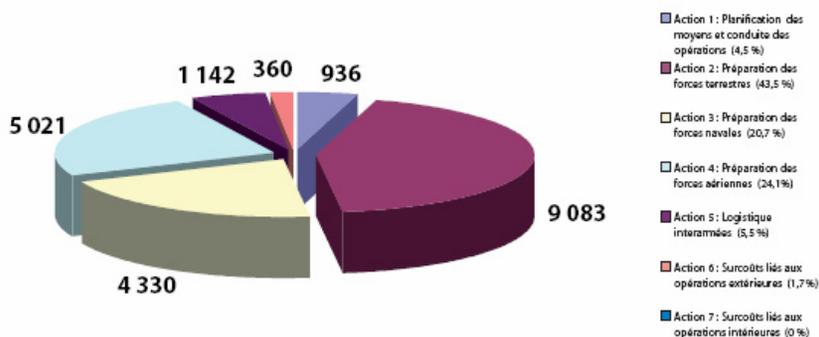
- programme 144 (Environnement et prospective de la politique de défense) au titre de la préparation des capacités futures ;

- programme 146 (Équipement des forces) en ce qui concerne les équipements ;

- programme 212 (Soutien de la politique de défense) pour l'infrastructure et les systèmes d'information, d'administration et de gestion.

L'ensemble du programme bénéficie d'une dotation de 21 040 millions d'euros de crédits de paiement (soit 57 % des crédits de paiement de la mission défense), répartis comme suit :

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2007 (en millions d'euros)



Il faut rappeler que, pour l'examen du projet de loi de finances pour 2007, la commission de la défense a maintenu le découpage du programme 178 en quatre rapports pour avis :

- Préparation et emploi des forces ;

- Forces terrestres ;
- Marine ;
- Air.

Le présent avis porte sur les crédits attribués aux actions n° 1 (Planification des moyens et conduite des opérations) ; n° 5 (Logistique interarmées) ; n° 6 (surcoûts liés aux opérations extérieures) et n° 7 (surcoûts liés aux opérations intérieures).

Le montant total des autorisations d'engagement (AE) pour ces quatre actions représente 11,5 % de l'ensemble des AE attribuées au programme 178 par le projet de loi de finances pour 2007.

Les deux tableaux ci-dessous présentent les crédits de paiement et les autorisations d'engagement du programme en loi de finances initiale pour 2006.

PRÉSENTATION PAR ACTION ET PAR TITRE DES CRÉDITS VOTÉS POUR 2006 (LFI)

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2006
01 Planification des moyens et conduite des opérations	628 476 114	64 028 482	48 955 000	114 493 595	855 953 191
02 Préparation des forces terrestres	7 488 588 004	1 609 414 976	193 835 850	350 000	9 292 188 830
03 Préparation des forces navales	2 834 893 325	1 494 269 393	119 400 601		4 448 563 319
04 Préparation des forces aériennes	3 219 880 323	1 611 588 915	76 994 000		4 908 463 238
05 Logistique interarmées	981 205 745	91 685 526	71 999 114		1 144 890 385
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	150 000 000	25 359 955			175 359 955
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures					
Totaux	15 303 043 511	4 896 347 247	511 184 565	114 843 595	20 825 418 918

Source : ministère de la défense.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action - sous-action	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	pour 2006
01 Planification des moyens et conduite des opérations	628 476 114	66 739 868	55 694 000	114 641 595	865 551 577
02 Préparation des forces terrestres	7 488 588 004	2 261 406 120	189 033 850	350 000	9 939 377 974
03 Préparation des forces navales	2 834 893 325	1 672 223 715	116 792 721		4 623 909 761
04 Préparation des forces aériennes	3 219 880 323	1 477 032 861	77 976 000		4 774 889 184
05 Logistique interarmées	981 205 745	110 195 728	60 748 114		1 152 149 587
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	150 000 000	25 359 955			175 359 955
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures					
Totaux	15 303 043 511	5 612 958 247	500 244 685	114 991 595	21 531 238 038

Source : ministère de la défense.

Le tableau figurant page suivante détaille, par action, les crédits demandés au titre du programme 178 pour 2007.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Planification des moyens et conduite des opérations	936 028 512	931 327 952
02 Préparation des forces terrestres	9 082 766 648	9 029 454 318
03 Préparation des forces navales	4 329 558 982	4 477 412 568
04 Préparation des forces aériennes	5 021 281 974	5 118 834 051
05 Logistique interarmées	1 141 871 657	1 123 204 717
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	360 000 000	360 000 000
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures		
Totaux	20 871 507 773	21 040 233 606

Source : ministère de la défense.

Pour la cinquième année consécutive, les critères de la loi de programmation militaire sont respectés.

Entendu par le rapporteur, le délégué général pour l'armement a considéré que, sur les quatre premières années de la programmation, les crédits ouverts en lois de finances initiales, hors loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI), respectent les annuités prévues par la loi de programmation militaire.

Les actions n^{os} 6 et 7 du programme 178 concernent les crédits dévolus aux surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et aux surcoûts liés aux opérations intérieures (OPINT).

L'intégration, dès le projet de la loi de finances pour 2005, d'une provision de 100 millions d'euros pour financer les opérations extérieures a constitué une avancée considérable. Le montant annoncé pour l'année 2007 est de 360 millions d'euros en AE et en CP.

Pour l'action n° 1 « Planification des moyens et conduite des opérations », le montant des crédits de paiement (CP) pour l'exercice 2006 (en LFI) s'élevait à 855 953 191 euros. Pour l'exercice 2007, ils s'élèvent à 931 327 952.

Le dessein de cette action est de planifier les moyens concourant à l'emploi des forces et de conduire les opérations militaires. Pour cela, la France doit conserver son autonomie de décision et d'action en disposant de capacités propres d'appréciation de situation, de commandement et de conduite des opérations, tant à l'extérieur de ses frontières que sur le territoire national.

Elle se décompose en six sous-actions :

- définition du cadre d'emploi (coordination et pilotage des actions amont participant à l'emploi des forces dans un cadre interarmées ou international) ;

- renseignement d'intérêt militaire (contribution aux travaux de planification opérationnelle et à ceux liés à l'anticipation des crises) ;

- posture de dissuasion nucléaire (planification et conduite de la mise en œuvre des forces nucléaires) ;

- commandement interarmées (moyens de commandement interarmées et participation aux états-majors multinationaux et organismes interarmées à vocation opérationnelle) ;

- systèmes d'information et de communication (traitement et acheminement des informations nécessaires au fonctionnement du ministère, au commandement et au soutien des opérations) ;

- soutien aux autres programmes (avances de trésorerie requises pour le paiement des rémunérations du personnel détaché dans d'autres programmes).

I. — LE COMMANDEMENT INTERARMÉES ET INTERALLIÉS, LE RENSEIGNEMENT D'INTÉRÊT MILITAIRE

Deux indicateurs sont ici concernés :

1 – le niveau de certification selon les critères de l'Union européenne d'un poste de commandement interalliés et interarmées ainsi que ses capacités ;

2 – le niveau de certification par l'OTAN des postes de commandements projetables (terre, air, mer) ainsi que leurs capacités.

A. LE PLAN EUROPÉEN

L'indicateur n° 1 a pour vocation de traduire l'implication de la France dans l'Europe de la défense pour ce qui concerne le volet commandement. Il reflète l'effort consenti en personnel français prêt à rejoindre, en cas de décision d'action commune de l'Union Européenne, l'état-major européen de niveau stratégique qui serait alors mis sur pied. Il se décompose en deux volets :

- le taux de personnel identifié, qui rend compte de la capacité à faire appel sans délai au personnel nécessaire pour la mise en œuvre de cet état-major ;

- le pourcentage, par rapport au seuil jugé nécessaire, de ce personnel qui a suivi la formation dispensée par l'Union Européenne dans ce domaine.

NIVEAU DE CERTIFICATION SELON LES CRITÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE D'UN POSTE DE COMMANDEMENT INTERALLIÉS ET INTERARMÉES

	Unités	2005	2005	2006	2006	2007	2008
		Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Cible
Personnel de l'OHQ identifié	%	79	79	96	ND	96	100
Personnel formé selon les critères de l'UE	%	ND	36	80	60	80	100

Source : ministère de la défense.

L'Opération Headquarters (OHQ) est un état-major multinational destiné à conduire, au niveau « stratégique », une opération de l'Union européenne. Non permanent, il est activé sur décision du conseil de l'Union européenne. Il s'adosse, pour sa partie nationale, au centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) dont il prélève une partie des membres en cas d'activation.

D'après les informations fournies par le ministère de la défense, le taux d'identification du personnel est de 96 %, ce qui correspond à l'objectif fixé. L'identification de la quasi-totalité du personnel du noyau clé est achevée et prend en compte les relèves de personnel de l'été.

Le taux de formation, tel que défini dans l'indicateur, est de 60 % ; une prévision de 80 % était initialement visée pour la fin de l'année. Elle avait été bâtie en considérant que la France organisait la formation commune UE en 2006, ce qui aurait permis de disposer d'autant de places que souhaitées. La décision de l'Union européenne de choisir l'Italie, autre pays candidat pour l'organisation de cette formation, pourrait conduire à ne pas complètement atteindre cet objectif d'ici décembre, faute de places offertes. Ce taux est effectivement dépendant des capacités de formation offertes par l'UE, puisque le critère retenu se réfère uniquement à la formation officielle qu'elle dispense, sans tenir compte de celle prodiguée au niveau national à l'ensemble de ce personnel.

Il est prévu que la France organise cette formation UE en 2007, ce qui permettra d'atteindre l'objectif fixé à cette échéance.

Le personnel identifié pour faire partie de l'état-major stratégique européen n'est déployé que sur décision de l'Union d'engager une action comportant un volet militaire. Au 1^{er} juillet 2006, 19 Français étaient engagés au sein de l'OHQ installé à Postdam en Allemagne dans le cadre de l'opération EUFOR RDC (Force européenne en République du Congo) dont 7 appartiennent au noyau clé.

B. LES ACTIONS DÉVELOPPÉES SOUS L'ÉGIDE DE L'OTAN

La Nato response force (NRF) est une force de réaction rapide interarmées qui doit permettre à l'OTAN de déployer jusqu'à 21 000 personnes, partout où le Conseil de l'Atlantique nord l'estime nécessaire, dans des délais très brefs (à partir de 5 jours) et pour des opérations prolongées (autonomie logistique de 30 jours). Elle est placée sous l'autorité du Supreme allied commander Europe (SACEUR1).

Conformément à ses engagements, la France a développé des postes de commandement (PC) capables d'être déployés lors d'opérations extérieures sous l'égide de l'OTAN, dans chacune des trois composantes d'une force interarmées et interalliées (terrestre, maritime et aérienne).

La démarche est achevée pour trois des quatre états-majors, conformément au calendrier prévu.

Dès le lancement de la NRF, le Commandement des opérations spéciales (COS) s'est vu reconnaître par l'OTAN la capacité de constituer et projeter un PC de composante opérations spéciales (CJSOTF). Le PC de composante aérienne (JFACC) a été certifié en mai 2005. Le PC de composante marine (CJMCC) en avril 2006.

La mise en place de l'état-major de composante terrestre (CJLCC) est en cours. Il a officiellement été créé le 4 juillet 2005. Sa phase initiale de certification est prévue en novembre 2006, et sa certification complète au printemps 2007.

L'indicateur n° 2 du programme 178 s'établit au 1^{er} juillet 2006 comme suit :

PC de composante terrestre	:	40 %
PC de composante maritime	:	100 %
PC de composante aérienne	:	100 %
PC de composante opérations spéciales	:	70 %

Pour chaque poste de commandement, l'indicateur compare le nombre de critères validés au nombre de critères dont la certification doit être obtenue (ratio du nombre de critères satisfaits sur la somme des critères à satisfaire). Il permet d'apprécier de façon objective la capacité de l'état-major à commander la composante correspondante de la force de réaction rapide de l'OTAN (NRF) pour l'ensemble des missions qui peuvent lui être confiées.

La certification d'un état-major permet de l'inscrire dans le tour de commandement de composante de la NRF. La NRF a déjà été engagée dans deux opérations à caractère humanitaire pendant le deuxième semestre 2005, au profit

des États-Unis (cyclone Katrina) et du Pakistan (tremblement de terre). L'armée de l'air, qui assurait le commandement de la composante aérienne de la NRF 5, a pleinement joué son rôle à cette occasion, avec la participation de nombreux moyens nationaux et alliés.

Le COS a déjà assuré le commandement de la composante opérations spéciales de la NRF 2 pendant le premier semestre 2004. La Marine assurera le commandement de composante maritime de la NRF 10, de janvier à juillet 2008. L'armée de Terre devrait assurer le commandement de la composante terrestre de juillet à décembre 2008 (NRF 11). L'armée de l'air assurera de nouveau le commandement de la composante aérienne de la NRF pendant le premier semestre 2009 (NRF 12).

**NIVEAU DE CERTIFICATION PAR L'OTAN DES POSTES DE COMMANDEMENT PROJETABLES
(TERRE, AIR, MER)**

		2005	2005	2006	2007	2008
	Unités	Réalisation	Prévision	Prévision	Prévision	Cible
Terre	%	35	35	60	100	100
Mer	%	95	100	96	100	100
Air	%	95	100	96	100	100

Source : ministère de la défense.

C. LE RENSEIGNEMENT D'INTÉRÊT MILITAIRE

La direction du renseignement militaire et ses organismes subordonnés sont directement impliqués dans la conduite des opérations militaires. Ils contribuent aux travaux de planification opérationnelle et à ceux liés à l'anticipation des crises dans le cadre du programme 178, en liaison avec les activités menées dans le cadre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Les unités concernées sont les suivantes :

- organisme de l'administration centrale (Paris et Creil), échelon de commandement et de direction, traitement de l'information ;

- CF3I (Creil) : centre de formation à l'interprétation interarmées de l'imagerie ;

- CF3E (Creil) : centre de formation et emploi relatif aux émissions électromagnétiques ;

- CFIAR (ex-EIREL) (Strasbourg) : centre de formation interarmées au renseignement ;

- 10 DATs : détachements avancés des transmissions ;

- DET CF3E (Mützig) : détachement du centre de formation et emploi relatif aux émissions électromagnétiques.

La direction du renseignement militaire (DRM) s'oriente vers un renforcement des capacités d'interception et d'exploitation des sites existants ainsi que vers la mise en place de nouvelles structures permettant d'accroître l'efficacité de la recherche du renseignement.

Le tableau ci-dessous retrace le montant des crédits demandés pour la sous-action « Renseignement d'intérêt militaire » pour 2006 (LFI) et 2007 (PLF).

**SOUS-ACTION N° 01-11
RENSEIGNEMENT D'INTÉRÊT MILITAIRE**

en euros

2006		2007	
AE	CP	AE	CP
129 272	126 609	127 927	129 827

Source : ministère de la défense.

Le tableau ci-après retrace le taux de satisfaction des besoins exprimés en matière de renseignement d'intérêt militaire.

	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2008 Cible
Capacité de réaction	57 %	65 %	75 %	85 %
Satisfaction clients	70 %	80 %	85 %	90 %

Source : ministère de la défense.

L'indicateur mesure la capacité de réponse de la (DRM) aux demandes de renseignement, avec une approche qualitative et une notion de réactivité. Il présente deux données : l'une de performance (ratio entre le nombre de demandes closes à la satisfaction du client et le nombre de demandes à traiter, au cours de l'année) et l'autre de réactivité (ratio entre le nombre de demandes traitées dans les délais au cours de l'année de référence et le nombre de demandes à traiter). Une demande close à la satisfaction du client est une demande pour laquelle le client a exprimé sa satisfaction sur le fond ou, à défaut, pour laquelle une réponse complète a été fournie. En vue d'améliorer la performance, il s'appuie sur des procédures internes, sur la formation et sur les systèmes d'information.

II. — LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES

A. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (ACTION N° 6)

Une opération extérieure (OPEX) résulte de la décision prise par le pouvoir politique d'envoyer des troupes, sans notion de durée prévisible, hors du territoire national.

Engagée actuellement dans près de 26 opérations extérieures, la France dirige la force internationale d'assistance à la sécurité (Fias), déployée à Kaboul depuis le 6 août 2006 ainsi que la force des Nations unies au Liban (Finul) renforcée, constituée sur la base de la résolution 1701 de l'ONU. Elle assure, en outre, des responsabilités dans la direction de la force constituée par l'Union européenne (Eufor) pour aider à la sécurisation des élections en République démocratique du Congo. Ces engagements s'ajoutent à ceux qui continuent d'assurer la stabilité dans les Balkans (Bosnie, Kosovo) et de soutenir la force des Nations unies (Onuci) en Côte d'Ivoire dans sa mission de paix.

Cette présence internationale se traduisait, à la mi-septembre 2006, par l'engagement en opérations de près de 14 500 militaires français, auxquels s'ajoutent les personnels affectés au sein des forces de souveraineté dans les DOM TOM (16 700), ainsi que des forces de présence (5 400), déployées de façon permanente en vertu d'accords de coopération et de défense conclus avec un certain nombre d'États, notamment en Afrique.

Ainsi, depuis 1999, les effectifs annuels moyens engagés sur les théâtres d'opérations extérieures s'élèvent à environ 12 000 militaires, soit un total de près de 40 000 militaires déployés dans l'année (4 mois par militaire).

Le montant des surcoûts liés aux opérations extérieures s'élevait à 605 millions d'euros en 2004, 532 millions d'euros en 2005 (hors Gendarmerie), et 575 millions d'euros en 2006 (prévisions au 31 décembre 2005). Ce dernier montant n'inclut pas l'actuel déploiement complémentaire au Liban dont le coût peut être estimé à 120 millions d'euros répartis en 50 millions pour l'opération baliste et 70 millions pour l'engagement dans le cadre de la FINUL.

Les surcoûts se décomposent en rémunérations et charges sociales, pour les deux tiers, et en fonctionnement, dépenses d'affrètement, de transport, de carburant et d'alimentation pour le tiers restant. Les surcoûts impartis au titre de cette action sont nets des économies permises par l'absence des forces du territoire métropolitain.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION POUR LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPEX EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007
24	100	175	375

Source : ministère de la défense.

Les objectifs de préparation opérationnelle ont été définis par le CEMA et traduits dans la loi de programmation militaire 2003-2008. Celle-ci fixe à chaque armée des normes quantitatives et qualitatives annuelles de préparation opérationnelle.

L'indicateur 6-1 concerne le niveau de réalisation des objectifs de préparation et d'activité opérationnelle fixé à chaque armée.

NIVEAU DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DE PRÉPARATION ET D'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE FIXÉ À CHAQUE ARMÉE

	Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2008 Cible
Terre : Jours d'activité par homme)	Jours	90 (40)	96 (46)	96 (40)	96 (46)	96 (46)	100 (50)
Terre : Heures de vol par pilote d'hélicoptère	Heures	147	160	160	160	160	180
Air : Heures de vol par pilote de chasse	Heures	168	180	171	180	180	180
Air : Heures de vol par pilote de transport	Heures	282	244	281	320	320	400
Air : Heures de vol par pilote d'hélicoptère	Heures	182	184	187	200	200	200
Marine : Jours de mer par bâtiment (bâtiment de haute mer)	Jours	88 (104)	91 (107)	92 (108)	91 (107)	97 (109)	100 (110)
Marine : Heures de vol par pilote de chasse (qualifié nuit)	Heures	160 (189)	180 (220)	183 (203)	180 (220)	180 (220)	180 (220)
Marine : Heures de vol par pilote d'hélicoptère	Heures	230	220	204	220	220	220
Marine : Heures de vol par équipage de patrouille maritime	Heures	313	350	350	350	350	350

Source : ministère de la défense.

Cet indicateur, qui ne recouvre pas uniquement la préparation des forces mais aussi l'activité liée aux missions opérationnelles, prend, pour 2008, les objectifs quantitatifs des normes de la loi de programmation militaire, à l'exception des jours d'activité de l'armée de terre et des heures de vol des pilotes de transport (le retrait anticipé de certaines flottes conduit à un surplus de pilotes dans l'attente

de l'A 400 M) pour lesquels les objectifs de la LPM restent cependant cohérents en termes de préparation des forces pour la réalisation des contrats opérationnels.

La plus grande partie de ces objectifs est prise en compte par les budgets opérationnels d'armée, le complément en interarmées.

Les objectifs fixés par la LPM ne sont pas encore totalement remplis compte tenu du coût des activités à l'étranger, très supérieur à celui des exercices en métropole ainsi que de celui, le cas échéant, des carburants. Entrent encore en ligne de compte l'insuffisance de la disponibilité technique de certains matériels et les tensions sur l'activité de certaines flottes, susceptibles de varier de façon conséquente, sans préavis, en fonction des menaces, des risques, et des engagements, en particulier au plan international.

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE POUR 2007

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	150 000 000 €	150 000 000 €

Source : ministère de la défense.

Les crédits de cette action sont destinés à financer les surcoûts induits par les opérations extérieures. Ces surcoûts représentent la différence entre les coûts supportés en opérations extérieures et les économies réalisées en métropole du fait de l'absence des unités (coût de fonctionnement, suppression d'exercices...).

En 2006, les crédits ouverts en LFI pour un montant de 25,359 millions d'euros n'ont permis de financer qu'une partie des dépenses de transports stratégiques liées aux relèves de personnels et aux transports de fret (dépense annuelle de 57 millions d'euros).

Pour 2007, les crédits ouverts (124,64 millions d'euros de moyens nouveaux) permettront de financer la totalité des dépenses de transports stratégiques ainsi que d'autres catégories de dépenses :

- Transport stratégique : 57 millions d'euros ;
- Alimentation : 40 millions d'euros ;
- Fonctionnement courant : 53 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement courant financeront en partie le projet d'externalisation par l'économat de l'armée de la fonction "soutien" en remplacement d'effectifs militaires sur des théâtres stabilisés (Tchad, Kosovo).

B. LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES (ACTION N° 7)

Les missions intérieures (MISSINT) consistent à déployer un dispositif de circonstance dans le cadre de missions de sécurité générale, de sécurité civile et d'aide au service public.

Les forces armées participent à ces missions. En 2004, elles ont, notamment, été engagées dans les opérations liées aux commémorations des débarquements de Normandie et de Provence, au plan Vigipirate, etc.

En ce qui concerne le surcoût lié aux opérations intérieures, le document de présentation du budget de la défense évoque la conduite d'une prévision en construction budgétaire à partir d'une analyse des risques et des menaces ainsi que des dépenses des années précédentes. Il faut rappeler qu'aucun crédit n'avait été demandé à ce titre dans la loi de finances pour 2006.

Les principales opérations de sécurité intérieure et de service public ayant mobilisé les armées françaises en 2004, 2005 et 2006 et leurs surcoûts sont détaillés dans le tableau ci-dessous :

COÛTS ESTIMÉS DES DÉPENSES LIÉES AUX OPÉRATIONS INTÉRIEURES

<i>(en millions d'euros)</i>	2004	2005	2006 (au 30/06/06)
VIGIPIRATE	16,8	15,28	6,8
Héphaïstos (Feux de forêts)	2,0	2,00	1,0
60e anniversaire de la Libération	19,5		
Chikungunya			5,4
Sommet de Nice		1,50	
Total	38,3	18,78	13,2

Source : ministère de la défense.

A l'instar de l'action précédente, cette action n'a pas de contenu physique puisque les effectifs et les équipements employés, concourant à d'autres objectifs du programme, sont identifiés au sein des actions des composantes des armées et des organismes interarmées.

DEUXIÈME PARTIE : LA LOGISTIQUE INTERARMÉES

L'ensemble de l'action n° 5 « Logistique interarmées » au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces », recouvre les activités du service de santé des armées (SSA) ainsi que celles du service des essences des armées (SEA).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits qui lui sont dévolus pour les années 2006-2007.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR L'ACTION 5 : ANNÉES 2006-2007

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2006	PLF 2007	LFI 2006	PLF 2007
Action n° 05 Logistique interarmées	1 152 149 587	1 141 871 675	1 144 890 150	1 123 204 717

Source : ministère de la défense.

Pour l'exercice 2007, les crédits demandés pour cette action représentent 5,5 % de l'ensemble des crédits du programme 178 pour 5,33 % en 2006.

I. — LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

Placé sous l'autorité du CEMA, le service de santé des armées (SSA) a pour mission prioritaire le soutien des forces armées tant à l'étranger en opérations que sur le territoire national. Cette mission intègre aussi bien les soins aux personnes, puisqu'il prescrit les mesures d'hygiène et de prévention et participe à leur exécution et à leur contrôle, que l'expertise, l'enseignement et la recherche dans le domaine de la santé. Il constitue ainsi un acteur primordial du système de protection mis en place par le ministère au profit de ses ressortissants militaires. Ces capacités peuvent être mises en œuvre dans un contexte international au sein duquel le SSA est susceptible d'être la seule force française engagée. En outre, l'exercice des compétences vétérinaires lui est rattaché. Enfin, le service concourt au service public hospitalier.

1. Un budget stable

**CRÉDITS DEMANDÉS
EN 2006 (LFI) ET 2007 PLF)
AU TITRE DE LA SOUS-ACTION N° 80
FONCTION SANTÉ**

<i>(en millions d'euros)</i>		2006	2007
TITRE 2 (hors pensions)			
Rémunérations et charges sociales	AE	455,42	348,654
	CP	455,42	348,654
TITRE 3			
Total titre 3	AE	53,79	188,264
	CP	37,31	167,429
TITRE 5 hors LPM			
Matériels amortissables	AE	2,239	2,239
	CP	2,239	2,239
TITRE 5 LPM			
Matériels et équipement	AE	34,629	28,37
	CP	42,821	33,79
Total titre 5	AE	36,868	30,609
	CP	45,06	36,029

Source : ministère de la défense.

L'évolution à la baisse du montant des crédits (hors pensions) de rémunérations et charges sociales (RCS) s'explique notamment par certaines mesures relatives aux effectifs.

Ainsi, pour répondre aux contraintes liées à la professionnalisation et aux normes d'encadrement au lit du malade, 400 postes de militaires infirmiers techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) ont été créés.

Par ailleurs, l'intégration de personnels civils et paramédicaux des forces dans le cadre de l'expérimentation de globalisation des crédits du SSA a contribué à l'augmentation importante des dotations de RCS entre 2004 et 2005.

L'APPLICATION DE LA TARIFICATION À L'ACTIVITÉ AUX HÔPITAUX D'INSTRUCTION DES ARMÉES

Le service de santé des armées concourt au service public hospitalier. Cette participation a notamment pour conséquences le respect par le SSA des règles techniques de fonctionnement prescrites par la santé publique, une certification des hôpitaux d'instruction des armées par la Haute autorité de santé et le versement d'une dotation annuelle de financement par l'assurance maladie. En cela, les règles applicables au service ne diffèrent pas des règles de celles en vigueur le secteur civil.

Depuis la mise en place du volet relatif au financement des activités hospitalières par la tarification à l'activité (T2A) du plan « Hôpital 2007 » il n'en est plus de même. En effet, les structures hospitalières publiques ou participant au service public hospitalier sont financées, pour partie par des allocations forfaitaires, pour partie par une rémunération à l'activité. La réforme tend à donner la prééminence au second mode de rémunération de l'activité qui, à terme, pour un acte de soins donné, allouera la même ressource à l'établissement quelle que soit sa localisation géographique ou son statut. Pour des raisons techniques, l'entrée du secteur hospitalier militaire dans le système de tarification à l'activité a été différée.

La T2A implique la transformation complète des chaînes de traitement de l'information des hôpitaux et de l'assurance maladie. Le maintien du mode de financement du service de santé des armées ne pouvait donc pas, en tout état de cause, être envisagé puisque l'assurance maladie n'assurera plus la maintenance d'un système d'information consacré au seul service de santé des armées. La mise en œuvre de la T2A appelle la refonte du système d'information des hôpitaux d'instruction des armées qui disposeront de la solution informatique adéquate au début de l'année 2007.

Au titre de sa participation au service public hospitalier, les HIA ne sont pas soumis à l'autorité des tutelles sanitaires régionales, en conséquence, l'interlocuteur unique du ministère de la défense demeure le ministère de la santé (direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins) pour tout ce qui concerne le financement de cette participation. Le service de santé des armées respecte les règles communes de facturation à l'assurance maladie.

L'adaptation des textes permettant l'application effective de la T2A au service de santé des armées nécessite l'adaptation de dispositions législatives et réglementaires du code de la sécurité sociale.

L'application de la T2A aux HIA ne devrait pas emporter de diminution de recettes. La part tarifée à l'activité croît progressivement pour les établissements publics de santé (10 % puis 25 % et 35 % pour 2006). Le Service de santé des armées demandera une entrée progressive dans le dispositif afin de disposer du temps nécessaire à la refonte de sa gestion.

Par ailleurs, le Service de santé demandera également que le régime de versement des forfaits par dixième continue à lui être appliqué en lieu et place du versement par douzième pratiqué pour les établissements publics de santé.

Le maintien du financement forfaitaire actuel limite les adaptations et ajustements en matière de pratique médicale. Elle contraint, par exemple, l'activité des spécialités médicales ou chirurgicales faisant appel aux molécules onéreuses et aux dispositifs médicaux implantables. Cela conduit à des réorientations de clientèle vers d'autres établissements où ces mêmes activités sont financées sans contrainte financière particulière. Le financement en T2A devient donc un instrument de pilotage de l'activité médicale plus maniable que ne l'est le financement forfaitaire a priori.

Le financement à l'activité entraîne une modification des comportements dans le domaine de la gestion ainsi que la recherche de plus d'efficacité dans celui de la production de soins. En effet, le référentiel tarifaire se base sur les coûts moyens des maladies traitées qui devient par conséquent le coût moyen de prise en charge en l'état de l'art.

L'hôpital ne se situe donc plus dans une logique de dépense comme dans le système antérieur mais dans une logique d'activité et d'amélioration des moyens. Tel était d'ailleurs l'objectif essentiel visé par cette réforme du financement hospitalier.

A l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, l'Assemblée nationale a adopté un amendement permettant au SSA de bénéficier d'un délai supplémentaire afin d'entrer plus tard que les autres établissements de santé dans le système de la T2A.

Afin de bénéficier, en début d'exercice, d'un volume de crédits suffisants dans le titre 3, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit le transfert de 130 millions d'euros de crédits du titre 2 vers ce dernier. En contrepartie, des fonds de concours pour un montant identique seront rétablis sur le titre 2 en cours d'exercice. Cette mesure qui n'affecte pas l'équilibre global de chaque titre (crédits budgétaires et fonds de concours) modifie cependant les dotations des titres dans le tableau qui ne comprend que les crédits prévus par la loi de finances.

En dehors de l'augmentation liée au transfert de crédits du titre 2 vers le titre 3, le montant des crédits de fonctionnement demeure stable.

Pour le SSA, les crédits du titre 5 concernent principalement la rénovation des parcs d'équipements opérationnels (dotation médicale des formations sanitaires de campagnes) et de service courant (essentiellement pour les hôpitaux d'instruction des armées), ainsi que les équipements informatiques spécifiques au soutien sanitaire. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2007, inférieurs de 9 millions d'euros aux crédits 2006, correspondent à l'annuité 2007 de la loi de programmation militaire 2003-2008.

Les crédits d'infrastructure, qui financent le programme majeur de reconstruction de l'hôpital Sainte Anne de Toulon, les programmes de mise aux normes des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) Bégin et Val-de-Grâce, ainsi que la rénovation des structures des établissements de la logistique santé, sont inscrits à l'action 4 du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

2. Des effectifs en constante progression

En ce qui concerne les médecins d'active, en 2006, la cible en effectifs se situait à 2 262 pour un effectif réalisé, au 31 mai, de 2 029, soit un sous-effectif de 233. En 2005, avec 104 entrées dans le corps (sorties d'école et recrutements complémentaires) et 138 départs, la balance entrées/départs était de - 34. Le sous-effectif au 1^{er} juillet 2006 se répartit en 17,9 % dans les forces et 9,4 % dans les HIA et centres d'expertise.

Cependant, la réforme des études médicale commence à porter ses fruits et les futurs médecins d'active et les étudiants qui seront les praticiens de demain devraient venir compléter les effectifs dès l'année 2010.

Il faut, en revanche, noter une amélioration de la situation des effectifs civils et MITHA (militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées).

L'effectif global réalisé du personnel civil par rapport à cette norme fait apparaître un écart de 386 personnels au 1^{er} juin 2006, soit un peu plus de 6 % Il doit être ramené à 270 personnels soit 4,4 % au terme des recrutements prévus en 2006. Le déficit en personnel fonctionnaire titulaire est de 302, toutes catégories confondues.

Cet écart négatif est essentiellement dû :

- à la catégorie d'emploi « Ouvriers d'État ». Pour faire face à ses besoins, depuis 2004, le SSA a principalement obtenu des postes d'ouvriers professionnels, de maîtres ouvriers et de techniciens du ministère de la défense ;

- au problème de recrutement de fonctionnaires, lié, d'une part, aux incertitudes des prévisions de départs en retraite en lien avec la réforme des retraites et, d'autre part, à la restriction du nombre de postes ouverts au concours en 2005 et 2006. Cette restriction pourrait être levée fin 2006 afin de prendre en compte en partie les départs à la retraite non anticipés.

De leur côté, les effectifs cibles (4 773 pour l'année 2006) des MITHA sont réalisés, au 30 juin 2006, à hauteur de 86 %.

Cependant, la multiplication des OPEX, qui nécessite l'envoi des personnels hospitaliers dans les structures de traitement d'urgence des blessés, constitue une forte contrainte de fonctionnement. Durant leur absence, ces personnels ne sont pas remplacés.

3. Une forte participation aux opérations extérieures

Au cours des douze derniers mois, le SSA a participé à toutes les opérations extérieures et exercices interarmées et multinationaux conduits par les armées.

Au 1^{er} août 2006, il était présent en Bosnie (opération Astree) ; au Kosovo (opération Trident) ; en Afrique, notamment en République de Côte d'Ivoire (opérations Licorne et ONUCI) ; au Tchad (opération Epervier) ; en République Démocratique du Congo (opération Benga) ; en Asie centrale (opération Héraclès) ; en Afghanistan, (opération Pamir).

Au titre des opérations achevées en 2005, il faut mentionner : en Asie du sud-est (opération Beryx décembre 2004/septembre 2005), une mission à caractère humanitaire et identification de victimes de catastrophe ; au Venezuela, en août 2005, une mission d'identification de victimes de catastrophe ; au Pakistan (opération Bahral), une mission à caractère humanitaire (au cours du mois de novembre 2005), puis dans le cadre de l'OTAN (de décembre 2005 à avril 2006).

Le soutien médical des forces françaises engagées en opérations extérieures au premier semestre 2006 représente 418 personnes de la fonction santé : 90 officiers, 125 sous-officiers d'active et militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA), ainsi que 203 EVAT.

En ce qui concerne le personnel de réserve du SSA, 84 postes ont été ouverts à titre ponctuel, à leur profit, tant au niveau officier que sous-officier.

S'agissant des principales structures médicales et des équipements majeurs déployés au premier semestre 2006 sur les différents théâtres, le bilan s'établit comme suit :

- 36 postes de secours ou équivalent de niveau 1 ;
- 6 antennes chirurgicales ou groupements médico-chirurgicaux (niveau 2) ;
- 4 cabinets dentaires ;
- 4 sections de ravitaillement sanitaire.

Les éléments techniques modulaires du groupement médico-chirurgical (GMC), envoyés à l'été 2004 pour l'opération Licorne sont encore présents en Côte d'Ivoire.

II. – LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES

Le service des essences des armées (SEA) exerce son activité dans deux domaines :

- la logistique pétrolière : approvisionnement, stockage et distribution de carburants, lubrifiants et produits divers aux forces engagées en opérations extérieures, intérieures ou lors des manœuvres et exercices ;

- l'expertise dans son secteur de compétence technique : produits, matériels et installations pétrolières.

Service logistique interarmées, il a pour mission de répondre aux besoins (carburants, combustibles, lubrifiants et produits divers) de toutes les formations et établissements du ministère de la défense, à l'exception de la marine qui subvient elle-même à ses propres besoins.

Le SEA assure le soutien particulier lié à l'avitaillement des aéronefs sur les bases aéronautiques (armée de l'air, aviation navale et aviation légère de l'armée de terre - ALAT). Il participe aux exercices et intervient hors métropole partout où des forces sont stationnées ou engagées. Il assume encore le soutien pétrolier de forces internationales déployées dans le cadre de missions de maintien de la paix ou d'assistance aux populations.

Comme conseiller du commandement dans le domaine de la technique pétrolière, le service définit les spécifications et homologations des produits pétroliers. Il recherche et développe les produits et les matériels les mieux adaptés aux besoins des forces. Par ailleurs, il peut être amené à fournir des carburants à des clients extérieurs à la défense. Enfin, il entretient les stocks de sécurité pour le ministère.

1. Un budget qui connaît une légère diminution

Les autorisations d'engagement du SEA au titre du projet de loi de finances pour 2007 s'élèvent à 146 millions d'euros contre 154 en loi de finances initiale pour 2006. Les crédits de paiement s'élèvent à 144 millions d'euros alors qu'ils atteignaient 155 millions d'euros en LFI pour 2006.

Titres 2 & 3

Intitulé	Imputation (programme -action-sous action)	LFI 2005		Reports de crédits 2004/2005	Crédits consommés en 2005	LFI 2006		Reports de crédits 2005/2006		PLF 2007		Variation CP 2007/2006
		AE	CP			AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Rémunérations des personnels hors CAS pension	178-5-81	70,3		0	71,7	75,68	75,68	0		78,27	78,27	3,4 %
Fonctionnement	178-5-81	2,1,4		1,01	29,6*	20,64	19,77	0,38	0,38	21,82	19,32	-0,2 %
Alimentation	178-5-81	0,85			0,90	0,85	0,85	0,02	0,02	0,85	0,85	0 %

*dont 8,2 M€ provenant de ressources extrabudgétaires (reversement du différentiel du compte de commerce d'approvisionnement des armées en produits pétroliers).

Titre 5

Intitulé	Imputation (programme- action-sous action)	LFI 2005		Reports de crédits	Crédits consommés	LFI 2006 en millions d'euros		PLF 2007 en millions d'euros		Évolution 2006/2007	
		AP	CP			AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fabrications SEA	178-5-81	13,87	10,36	4,95	15,30	12,79	14,81	13,88	14,90	8,5 %	0,6 %
Infrastructure SEA	212-4-42	14,42	14,16	2,29	16,50	14,92	14,54	10,82	12,75	-27,5 %	-12,3 %

Source : Service des essences des armées.

2. Des dépenses ordinaires maîtrisées

Aux crédits du titre 3 attribués en loi de finances, il faut ajouter les sommes dégagées par les ventes de produits cédés à des clients ne relevant pas du ministère de la défense. Celles-ci, isolées dans le compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers », alimentent, en cours d'exercice, le budget du service sous la forme d'une atténuation de dépense. Tributaires de l'activité du SEA, ces sommes représentent entre 20 % et 30 % de ses ressources globales. Ce dispositif explique l'écart constaté entre les crédits attribués et les crédits consommés en 2005.

En 2007, le service des essences des armées se verra attribuer de nouvelles missions : fourniture de produits pétroliers aux dépôts de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), certification périodique des capacités de stockage. Par ailleurs, la hausse du coût des carburants ne manquera pas d'affaiblir un budget de fonctionnement qui connaît une légère baisse par rapport à l'année précédente.

Les dotations du titre 5 s'élèvent, chaque année, approximativement à 30 millions d'euros d'autorisation d'engagement répartis entre l'infrastructure (14,92 millions d'euros en LFI 2006) et les fabrications (12,79 millions d'euros en LFI 2006). Depuis 2006, les crédits d'infrastructure sont inscrits au sein du programme 212 « Soutien de la politique de défense » qui relève du secrétariat général pour l'administration. Le projet de loi de finances pour 2007 présente une diminution des crédits du titre 5, particulièrement pour les AE, cette situation risque de causer des difficultés pour l'exécution du programme d'acquisition de matériels du service.

3. Les missions du SEA

a) La logistique pétrolière : l'approvisionnement, le stockage et la distribution

Effectués dans le cadre des marchés, les approvisionnements en 2005 ont porté sur des volumes d'environ 892 000 m³ dont 75 % de carburants aériens, 17 % de carburants terrestres et 8 % de fioul domestique ; ils sont en augmentation en métropole (+ 15 %), en diminution en outre-mer (- 25 %), et sur les théâtres d'opérations (- 11 %). La part des sociétés françaises s'élève à environ 50 % du total des approvisionnements et 57 % des carburants d'aviation.

Le stock total en métropole a augmenté de 28 % pour passer de 387 100 m³ en janvier 2005 à 495 000 m³ en décembre 2005.

Les cessions de produits pétroliers aux armées se sont établies à 1 013 400 m³, se décomposant en :

- 808 400 m³ sur stocks militaires, dont 68 % en carburéacteur,

- 205 000 m³ sur stocks civils, c'est-à-dire délivrées directement par les sociétés pétrolières en exécution des marchés passés par le SEA au profit de certaines parties prenantes (essentiellement des mises bord dans des stations-service ou sur aérodromes civils).

La répartition des volumes par cessionnaire est sensiblement identique à celle de 2004 :

- 55 % armée de l'air ;
- 15 % armée de terre ;
- 8 % marine ;
- 6 % gendarmerie ;
- 5 % « divers défense française » ;
- 11 % hors défense nationale.

Ces achats et cessions de produits sont regroupés dans le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». Le montant des produits d'exploitation (compte de résultat) était en augmentation en 2005, il s'élevait approximativement 560 millions d'euros.

b) La logistique pétrolière : la logistique pétrolière en opération

En 2005, la participation du SEA aux OPEX a mobilisé un effectif de 299 militaires (31 officiers, 68 sous-officiers et 200 militaires du rang) pour 300 en 2004 (20 % de l'effectif total du service). La réduction des effectifs mobilisés sur les théâtres stabilisés a été compensée par la projection de détachements au Pakistan (opération Bahral) et en Indonésie (opération Beryx). Le service reste impliqué au Tchad (opération Epervier), et dans les Balkans (Kosovo et Bosnie). Il assure également le soutien pétrolier de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire et participe au soutien des opérations en Asie centrale, en Bosnie et au Liban.

LE COMPTE DE COMMERCE « APPROVISIONNEMENT DES ARMÉES EN PRODUITS PÉTROLIERS »

Pour les opérations financières d'achat et de vente des produits pétroliers à ses clients, le SEA dispose d'un compte de commerce créé par la loi de finances pour 1985.

Le SEA est gestionnaire des crédits et des stocks du compte de commerce. Les dépenses et les recettes sont assignées sur un agent comptable localisé à l'établissement administratif et technique du service des essences des armées (EATSEA) qui est garant de la régularité des opérations financières.

Ce compte perçoit en recette le montant des cessions recouvrées, sur provisions (cas de la plupart des clients du ministère de la défense) et après facturation. Les dépenses recouvrent : le paiement des factures ; le paiement des fournisseurs de produits pétroliers et d'emballages ; les frais d'élimination des emballages ; les frais de transport massifs ainsi que les droits et taxes.

Ce compte garantit au SEA une autonomie d'achat qui permet :

- la passation en urgence de contrat d'approvisionnement sur les théâtres d'opérations extérieures ;
- le recours à des achats massifs à des pris remisés ;
- la gestion des commandes en fonction de l'évolution des cours des produits pétroliers.

Le compte est doté d'une autorisation de découvert d'un montant porté à 75 millions d'euros par la loi de finances pour 2005. Le service dispose ainsi des fonds nécessaires au traitement de ses achats indépendamment des contraintes calendaires liées à l'établissement du budget du ministère de la défense. Cette facilité lui permet encore de faire l'avance de certaines prestations.

Le compte de commerce enregistre les mouvements financiers liés à la consommation des armées (environ 430 millions d'euros pour 2005).

Depuis 2005, certaines opérations financières de couverture des risques d'achat de produits pétroliers sont financées par le compte de commerce dans le but de plafonner le prix d'achat des carburants cédés aux armées.

Cependant, ce dispositif, s'il demeure indispensable, n'a pas encore donné toute sa mesure puisque, à ce jour, il s'est révélé coûteux (l'un des interlocuteurs du rapporteur a évoqué un montant d'un million d'euros).

4. La restructuration, les fermetures et la dépollution des sites

Conformément à une décision ministérielle, en 2005, le SEA a procédé à la fermeture du dépôt essences de Strasbourg et, en 2006, à celle du dépôt essences air de Rochefort. Les fermetures du centre de ravitaillement en essences d'Amilly et de l'établissement de fabrication des huiles (EFH) de La Rochelle sont programmées pour 2007.

Le coût du démantèlement des établissements d'Amilly et de La Rochelle est difficile à apprécier, le niveau de démantèlement qui s'imposera le moment venu à ces établissements demeurant incertain. S'agissant, plus généralement, des dépollutions éventuelles (pyrotechnique ou hydrocarbures), seul un diagnostic préalable peut permettre d'en évaluer le coût.

Le SEA ne dispose pas de ligne budgétaire propre aux opérations de démantèlement des installations et de dépollution. Tous les crédits d'investissement en infrastructure sont regroupés au sein du programme 212, action 4. Ils s'élèvent depuis trois ans au niveau moyen de 13,82 millions d'euros (14,17 millions d'euros en 2005, 14,54 en 2006 et 12,75 en 2007).

En compléments des questions de démantèlement et de dépollution, ces crédits sont utilisés pour l'essentiel à l'adaptation, à l'évolution de la mission et à la mise en conformité des établissements pétroliers exploités par le SEA, notamment au regard de la réglementation relative à la protection environnementale.

En limitant le démantèlement des installations au strict nécessaire, le SEA a pu, jusqu'à présent, financer sur fonds propres ces opérations ainsi que les dépollutions éventuelles.

À titre d'exemple, les opérations préalablement nécessaires à l'établissement du diagnostic de pollution pyrotechnique du CRE de La Courneuve ont été estimées à 2,8 millions d'euros, hors démantèlement des réservoirs enterrés. Cette opération est prise en compte par le fonds interarmées de dépollution.

Cette situation montre à quel point il est regrettable que le SEA n'ait pas la possibilité de négocier lui-même la cession de ces terrains avec les collectivités locales concernées.

CONCLUSION

Au terme du présent rapport pour avis, le rapporteur ne peut que se féliciter de voir les contours de la loi de programmation militaires une fois encore respectés. La fidélité dont l'exécutif fait montre à l'endroit de l'effort de défense prend tout son sens au sein d'un contexte international frappé du sceau de l'instabilité et à la veille d'échéances politiques nationales majeures.

L'adaptation de l'ensemble des services, comme des états-majors, aux exigences de la LOLF doit, elle aussi, être saluée. De fait, la défense ne s'est pas contentée de se plier aux réalités du nouveau contexte créé par la loi organique : elle l'a utilisé dans le but de modifier ses structures, particulièrement en rationalisant la chaîne du commandement dans ses plus hautes instances.

En 2006, la France a continué de se donner les moyens d'assumer son rôle au sein des commandements interarmées et interalliés, tant au plan européen que dans l'OTAN. Ainsi, elle dirige notamment la force internationale d'assistance à la sécurité (Fias) déployée à Kaboul depuis le 6 août 2006.

De leur côté, les surcoûts liés aux opérations extérieures sont toujours mieux pris en compte. De fait, avec une moyenne de 15 000 personnels projetés en permanence dans ces missions, les armées françaises déploient près de 40 000 hommes dans l'année, à raison de quatre mois par militaire. L'évolution des conflits récents montre que la projection demeure le principal mode d'intervention des armées contemporaines. Aussi, le temps où les crédits d'équipement servaient de variable d'ajustement pour le financement *a posteriori* des OPEX est révolu.

En revanche, avec un surcoût estimé à 25 millions d'euros annuels, les opérations intérieures pèsent sur le budget de la défense. Faudra-t-il envisager, pour celles-ci, un système de provision en amont en loi de finances ?

En ce qui concerne le renseignement militaire, le taux de satisfaction de la demande s'élève à 85 %.

La logistique interarmées ne doit pas, non plus, être négligée. Le service de santé des armées continue de remplir pleinement ses missions dans un contexte d'amélioration de la situation de ses effectifs. Les réformes en cours portent leurs fruits comme cela peut se constater pour les médecins d'active et les personnels MITHA. Par ailleurs, les récents recrutements de personnels civils viennent combler les manques.

Enfin, Le fonctionnement du service des essences des armées donne toutes satisfactions alors qu'il connaît, pour 2007, une augmentation du nombre de ces missions et qu'il doit faire face à une hausse continuée du coût des produits pétroliers.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DU GÉNÉRAL JEAN-LOUIS GEORGELIN, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le **général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341)**, au cours de sa séance du 10 octobre 2006.

Le général Jean-Louis Georgelin a estimé en préambule que, grâce au dynamisme de son président et à l'activité de ses membres, la commission de la défense de l'Assemblée nationale s'était révélée comme un acteur majeur du débat public, exemplaire du rôle que peut jouer le Parlement dans le pays.

Considérant que la ministre de la défense avait déjà largement abordé les thèmes de la loi de programmation militaire et du budget, il a souhaité axer le début de son intervention sur son appréciation de la situation de la défense et sur les opérations extérieures (OPEX).

L'institution militaire a accompli un effort considérable pour s'adapter à des réalités nouvelles, même si la mémoire de ces réformes s'affaiblit au sein de la classe politique, parmi les parlementaires et même chez les militaires. Les armées sont profondément différentes de ce qu'elles étaient il y a dix ans. Elles constituent un atout véritable pour la France, voire un pôle d'excellence.

L'effort budgétaire de la France en faveur de la défense, depuis cinq ans, a été prolongé, constant mais raisonnable. Notre pays dispose ainsi du spectre presque complet des capacités militaires, ce qui le place au sein d'un club très fermé et lui permet de préserver son autonomie de décision quant à sa participation aux opérations. Le système de dissuasion est cohérent et crédible au triple plan de la doctrine, de la technique et de l'entraînement des hommes. Les armées font aussi régulièrement preuve d'une réactivité stratégique certaine ; ce point est reconnu par les alliés de la France, comme ils reconnaissent volontiers la qualité de ses soldats, de ses marins, de ses aviateurs et leur aptitude à obtenir des résultats opérationnels probants, grâce à l'instruction qu'ils ont reçue, à leur moral, au climat des unités et à une certaine rusticité.

Le général Jean-Louis Georgelin a observé que les armées jouissent d'une excellente image au sein de la société, apportant un démenti à ceux qui prédisaient une coupure entre la nation et son armée du fait de la professionnalisation. Cette opinion favorable à l'égard de la chose militaire est d'ailleurs corroborée par un niveau de recrutement qui reste acceptable, ce qui tranche singulièrement avec la situation constatée à l'étranger. Il convient cependant de rester attentif sur ce point car la bataille du recrutement n'est jamais gagnée.

La volonté de continuer à progresser doit inciter à se montrer conscient des faiblesses ou des limites du dispositif, qui ont été mises en exergue lors de la préparation de la loi de programmation militaire et ont été plus ou moins corrigées.

Le général Jean-Louis Georgelin a ainsi précisé que les armées accusent un déficit en moyens navals et aériens de projection tactique et stratégique, qu'il s'agisse des avions de transport ou des hélicoptères. La protection des moyens de mobilité terrestre des armées reste

perfectible. Les efforts en matière de renseignement d'origine électromagnétique à partir de l'espace doivent être poursuivis ; les moyens de renseignement optique tous temps restent limités. La France, par ailleurs, ne dispose pas de moyens de suppression des défenses anti-aériennes hostiles (SEAD).

Outre ces lacunes, la plupart des difficultés sont inhérentes à la formation et à l'entretien d'une armée. Il s'agit d'arbitrer en permanence entre les nécessités relatives aux opérations les plus fréquentes – la tyrannie de l'urgence – et celles qui doivent résulter de la perspective plus floue et moins mobilisatrice d'engagements plus exigeants.

Jugeant ce dilemme de plus en plus prégnant, il a fait valoir que, lors des conférences de génération de force, ce sont toujours les mêmes types de capacités – notamment les hélicoptères et les hommes – qui font défaut. Notre pays ne saurait pour autant renoncer aux équipements de haute technologie destinés aux affrontements de haute intensité. En raison de l'utilisation intensive des matériels déployés quotidiennement sur les théâtres d'opérations, des problèmes de disponibilité apparaissent en métropole, fragilisant souvent les conditions d'entraînement des unités terrestres, des pilotes et des équipages. Enfin, en raison des choix d'équipement déjà opérés et des engagements industriels déjà pris, la marge de manœuvre financière pour réorienter l'équilibre des capacités est faible.

Les vulnérabilités des armées concernent donc moins le dispositif actuel que celui qui résultera des ressources prévisibles de moyen terme.

Souhaitant que les capacités et les modes d'action des armées soient mieux adaptées aux conflits susceptibles de naître, le général Jean-Louis Georgelin a indiqué que les engagements récents permettent de tirer certains enseignements. Le renforcement des capacités de renseignement et de communication – notamment grâce à l'espace – doit se poursuivre. La logistique et le soutien devront être optimisés et rationalisés.

D'autres questions méritent d'être examinées : la protection et la sauvegarde du territoire et des populations ; l'utilisation des nouvelles technologies au juste niveau de suffisance pour valoriser les capacités tactiques ; la réflexion prospective et doctrinale, qui représente un enjeu fort dans les débats avec les partenaires européens et atlantiques de la France, mais aussi avec les élus, les experts et tous les responsables en charge du bien commun.

Il a par ailleurs estimé que la réorganisation des armées pour améliorer leur fonctionnement quotidien restait à l'ordre du jour. Cette rationalisation vient d'être marquée par deux évolutions majeures : la refonte des attributions des chefs d'état-major, avec le décret de mai 2005 ; la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il est prématuré de se livrer à un bilan de ces deux réformes, de mesurer leur impact et d'évaluer la pertinence des choix effectués dans leur mise en œuvre. D'une manière générale, il faudra du temps pour que la pratique rejoigne la théorie.

Il importe de renforcer les synergies interarmées comme les mutualisations envisageables à l'échelle européenne, sans toutefois attendre des solutions européennes à toutes les difficultés. La finalité opérationnelle doit rester au cœur des réflexions.

Les armées doivent chercher à répondre aux attentes des citoyens et le lien entre les forces armées et la société doit être entretenu. Il faut rappeler que les 30 000 jeunes recrutés chaque année, qui représentent 5 à 10 % d'une classe d'âge, rejoignent pour la plupart le

marché de l'emploi civil au bout de quelques années de service, apportant à la nation un témoignage de leur passage sous les drapeaux. Il s'agit sans doute là de la contribution la plus importante que les armées puissent apporter à la consolidation du lien social.

Les armées représentent un réel sujet de fierté pour la France. Pour que cette idée fasse son chemin, il faut probablement que les militaires expliquent mieux que les actions extérieures auxquelles ils participent sont un moyen de rayonnement pour notre pays et de défense de ses intérêts. Ce message doit être également mieux relayé afin que les élites politiques soient davantage sensibilisées au lien entre une armée compétente, une politique étrangère autonome, la place de la France dans le monde et l'atout que cela représente pour la sécurité et le sentiment d'appartenance à une communauté soudée.

Abordant la situation des troupes française à l'étranger, le général Jean-Louis Georgelin a observé que presque tous les clignotants des opérations extérieures étaient à l'orange. Près de 14 000 femmes et hommes sont actuellement engagés en opérations, auxquels il convient d'ajouter les forces de présence et de souveraineté hors de la métropole, soit plus de 35 000 femmes et hommes au total, sans compter les 1 300 personnels déployés sur le territoire national, essentiellement dans le cadre du plan Vigipirate. Sur la plupart des théâtres, la situation politico-militaire tend à se durcir.

En Côte-d'Ivoire, la communauté internationale poursuit ses efforts, avec malheureusement peu de succès. La perspective des élections du 31 octobre n'est plus tenable et de nouvelles décisions devront être prises dans le cadre du comité de paix et de sécurité de l'Union africaine puis du conseil de sécurité des Nations unies, qui se réunira à ce sujet le 25 octobre. Un processus électoral libre, démocratique et transparent doit être organisé, à partir de listes électorales établies de manière impartiale. Le dispositif Licorne, avec 3 800 hommes en appui de l'ONUCI, poursuit sa mission avec sérieux, détermination et sang-froid, l'opération coûtant en moyenne 200 millions d'euros par an à la France, soit un total cumulé de 755 millions d'euros.

S'agissant de l'Afghanistan, la situation se dégrade tant à l'est qu'au sud, malgré quelques succès locaux. Le secteur de Kaboul, dont la France assume la responsabilité jusqu'en avril 2007, est également un secteur difficile. Les difficultés qu'éprouve l'OTAN à engager des renforts significatifs sont inquiétantes alors qu'elle vient de prendre la responsabilité de l'ensemble du pays. L'objectif reste de transférer progressivement aux Afghans les tâches de sécurité. C'est pourquoi est maintenu un effort d'instruction intense au profit de l'armée afghane : depuis trois ans, 3 810 stagiaires ont été formés dans le cadre de l'opération Épидote.

Le déploiement de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) renforcée se déroule de façon satisfaisante, sans que l'on puisse se départir d'une certaine prudence. Il faut en effet soutenir la détermination de l'ONU à se faire respecter et ne pas perdre la bataille de la communication. Il n'en reste pas moins que le retrait israélien est effectif et que l'armée libanaise, pour la première fois depuis vingt ans, a pu se déployer jusqu'à la ligne bleue de la frontière avec Israël. L'armée française doit appliquer sans état d'âme les règles d'engagement robustes qui ont été négociées et suivre les mesures de sauvegarde nécessaires contre la menace terroriste.

En République démocratique du Congo, l'EUFOR remplit son rôle, illustrant la richesse de la coopération franco-allemande. Cependant, les risques de provocation émanant des partisans de tel ou tel candidat demeurent. À ce jour, le désengagement de l'EUFOR reste

planifié – notamment par les Allemands et les Espagnols – selon le calendrier initial, soit un mois après le deuxième tour, qui aura lieu en principe le 30 octobre.

Au Tchad, en dépit des victoires politiques, diplomatiques et militaires du Président Idriss Déby, la situation n'est pas stabilisée, loin s'en faut. Le dispositif Épervier mobilise de l'ordre d'un millier d'hommes. La résurgence d'éléments rebelles significatifs est toujours possible à l'est et au sud du pays.

S'agissant du Kosovo, malgré un calme persistant sur le terrain, l'adoption prochaine d'un statut final pour la région est porteuse de risques sérieux de troubles, par impatience ou par refus de la solution qui s'imposera. À titre d'exemple, le pont de Mitrovica, qui avait été rouvert le 25 septembre, a dû être refermé le soir même à la suite d'une altercation. Les déclarations récentes de Martti Ahtisaari, l'envoyé spécial de l'ONU, ne sont guère encourageantes.

Il faudra donc, dans les mois prochains, peser soigneusement le niveau d'engagement de la France en opérations. Parmi les facteurs dont il convient de tenir compte, outre les perspectives politico-militaires, leur coût est évidemment déterminant. Il dépend des caractéristiques propres à chaque opération, en fonction de la durée, des effectifs engagés et du déploiement d'unités navales ou aériennes. En 2006, les effectifs ont diminué sur trois théâtres – de 3 % en Côte d'Ivoire, de 16 % au Kosovo et de 22 % en Bosnie –, ce qui a permis de compenser l'ouverture de nouveaux théâtres et de limiter les dépenses OPEX à 557 millions d'euros, soit le même niveau qu'en 2005, Liban exclu.

Abordant le projet de loi de finances pour 2007, le général Jean-Louis Georgelin a considéré qu'il témoigne de l'effort qui continue d'être consenti par la nation envers son armée, effort raisonnable mais significatif.

Avec un montant de crédits de paiements de 47,7 milliards d'euros pensions incluses et de 35,3 milliards hors pensions, le budget progresse de 0,8 % en volume et de 2,5 % en valeur. Il est conforme à l'annuité théorique actualisée de la loi de programmation militaire 2003-2008, laquelle aura par conséquent été intégralement respectée, contrairement aux précédentes, grâce notamment à l'action continue du ministre de défense. En norme OTAN, il représente 1,67 % du PIB, taux très supérieur à ceux de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie mais inférieur à celui de la Grande-Bretagne.

La masse salariale, de 15,43 milliards d'euros, permet de maintenir les effectifs financés sur le périmètre ministériel : 430 737 en 2006 ; 429 990 en 2007. Cette stabilisation se traduit en fait par une augmentation de ceux de la gendarmerie, avec la création de 950 postes, compensée par la suppression de postes au titre de diverses mesures de réorganisation.

Tous les plans visant à améliorer la condition militaire sont respectés : plan d'amélioration de la condition militaire (PACM), avec 24 millions d'euros ; fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP), avec 24 millions d'euros ; plan d'adaptation des grades aux responsabilités (PAGRE) et diverses mesures concernant la gendarmerie, avec 18 millions d'euros. Les mesures de reconnaissance professionnelle du personnel civil s'élèvent à 15 millions d'euros.

S'agissant du fonctionnement, les crédits de maintien en condition opérationnelle – 3,3 milliards – permettent de conserver une disponibilité technique opérationnelle certes supérieure à 90 % en OPEX mais juste suffisante en métropole. Il faudra envisager des

surcoûts au titre des OPEX – de l'ordre de 285 millions d'euros, à ajouter aux 375 millions provisionnés dans le projet de loi de finances pour 2007 – et probablement du carburant. Les OPEX sont aujourd'hui financées par des ajouts de crédits, ce qui constitue une révolution : auparavant, elles étaient rendues possibles par des gels puis des annulations d'investissements. Plus généralement, la gestion de la consommation des reports de crédits, des mises en réserve et des gels est tout à fait favorable.

Le général Jean-Louis Georgelin a précisé que le budget préserve l'essentiel dans le domaine des investissements. Les crédits de paiement correspondent à la loi de programmation militaire ; en revanche, le niveau des autorisations d'engagement a d'ores et déjà contraint le ministère à prendre quelques mesures de report, notamment à étaler les commandes du NH 90 et l'opération « future torpille lourde ».

Enfin, l'annuité 2007 sera fortement tributaire de la confirmation d'une loi de finances rectificative couvrant, en 2006, les besoins de paiement des frégates européennes multimissions (FREMM), à hauteur de 240 millions d'euros, le reliquat des surcoûts OPEX, à hauteur de 268 millions d'euros, ainsi que les besoins opérationnels en carburant, à hauteur de 130 millions d'euros, pour assurer les activités de la fin de l'année.

Le président Guy Teissier ayant déduit de l'analyse présentée que les OPEX avaient de beaux jours devant elles, **le général Jean-Louis Georgelin** a expliqué qu'elles étaient parties pour durer mais qu'elles exigeaient plus que jamais vigilance, sérieux, discipline, clarté des missions et des règles d'engagement.

Le président Guy Teissier a jugé pertinente, au vu de sa récente visite au Liban, la position de l'état-major concernant le deuxième bataillon du dispositif français, en cours de constitution : il ne sera mis sur pied et projeté que lorsque toutes les conditions, sur place, seront réunies.

Jugeant essentiel le maintien de la capacité aéromobile de la France, il s'est demandé s'il n'aurait pas été souhaitable de passer des commandes de NH 90 plus tôt, au lieu de rénover les vieux Puma, déjà en bout de course. Il est décevant que, sur la commande globale de trente-quatre NH 90, seulement douze aient finalement été retenus dans les autorisations d'engagement. En effet, au-delà de 2008, de fortes incertitudes planent.

Il a par ailleurs rappelé que lors des débats sur la loi relative aux réserves, les parlementaires avaient préconisé la création de préparations militaires, volontaires et rémunérées, de trois semaines à un mois, qui permettraient de mieux partager toutes les vertus des armées : l'éveil à la défense nationale, l'information sur les filières professionnelles proposées par les armées mais aussi sur la possibilité de servir dans les réserves.

Le général Jean-Louis Georgelin a confirmé qu'un premier bilan serait dressé dans les six mois sur l'engagement au Liban et que le deuxième bataillon serait envoyé lorsque les conditions de son déploiement, en termes de règles d'engagement, d'emploi et d'hébergement, seraient satisfaites. Dans la région comprise entre le Litani et la ligne bleue, qui correspond à un demi-département français et compte quelque 100 000 habitants, on prétend déployer 15 000 soldats libanais et 15 000 éléments de la FINUL, ce qui n'est guère envisageable.

Au-delà du cas des NH 90, les décisions en matière d'équipements militaires procèdent de compromis entre diverses exigences. L'aéromobilité a été difficile à défendre à

cause du maintien de programmes de haute intensité très coûteux, de considérations géopolitiques, industrielles, sociales et peut-être par manque d'audace et de clarté des militaires. Ces derniers doivent en permanence se poser la question de l'utilité des dépenses d'équipements afin d'éclairer la représentation nationale. Si le modèle d'armée 2015 avait été bâti en 2006, les choix auraient sans doute été différents. En 1995, dans les maquettes d'armées, l'aviation légère de l'armée de terre a pâti d'arbitrages en faveur des chars Leclerc, des Rafale et des frégates L'hélicoptère est maintenant considéré comme l'équipement roi sur tous les théâtres d'opérations. Il offre, en effet, la mobilité tactique, même s'il souffre de limitations d'emploi, sauf dans ses versions les plus sophistiquées, mises notamment à la disposition des forces spéciales. D'une manière générale, il s'agit encore une fois de trouver un compromis entre la tyrannie de l'urgence et la préservation de l'avenir. Au début des années quatre-vingt, le Tigre, adapté au combat contre les forces du Pacte de Varsovie, était l'appareil le plus intéressant ; en 2006, la priorité va aux hélicoptères de manœuvre et de transport.

Tout en admettant que toutes les idées de lien armée-nation, de préparation militaire, de défense deuxième chance et de service civil étaient généreuses et revêtaient un intérêt militaire évident, le général Jean-Louis Georgelin a fait valoir qu'elles avaient toutes un coût en argent et en hommes. En 1996, le budget de la défense, en norme OTAN, atteignait 2,05 % ; malgré le redressement spectaculaire des investissements en 2002, le niveau actuel, au regard des ambitions de la France, reste très modéré. Il faut veiller à clarifier les objectifs et à ne pas alourdir le budget par des charges nobles et généreuses mais ne concourant pas directement à la constitution d'un potentiel militaire.

M. Jean-Michel Boucheron s'est enquis de l'état des réflexions, d'une part, au niveau européen, sur les capacités à construire et sur leur répartition entre États, et, d'autre part, au niveau national, sur la préparation d'une nouvelle loi de programmation militaire, le modèle d'armée 2015 étant obsolète. La situation géopolitique influe-t-elle sur les choix qui seront proposés ? Il s'est dit d'emblée défavorable à l'établissement d'un nouveau Livre blanc, qui constitue un gel de la pensée alors que le monde bouge à très grande vitesse.

Abordant la question de la dissuasion nucléaire, il s'est étonné des déclarations récentes du président de la formation politique principale de la majorité souhaitant une remise à plat de sa doctrine d'emploi et plus généralement une refonte du domaine réservé du Président de la République. Le contrôle de la force nucléaire peut-il relever d'un pouvoir partagé ?

M. René Galy-Dejean a estimé que les changements en passe d'intervenir au plus haut niveau de l'État constituaient un facteur d'incertitude. L'institution militaire est-elle conceptuellement en mesure de résister efficacement à des agressions ou du moins des manœuvres déstabilisatrices diverses ? Un Livre blanc, à cet égard, ne serait-il pas utile, même sans couvrir une période très longue, pour fixer des orientations ? L'état-major envisage-t-il d'en proposer un aux futures autorités de l'État ?

Le général Jean-Louis Georgelin a répété qu'il se souciait de l'adaptation permanente du dispositif militaire. Il a insisté sur les notions de capacités et de contrats opérationnels passés entre le politique et le militaire, qui figurent dans le préambule de la loi de programmation militaire. Il appartient au chef d'état-major des armées de se doter des outils de réflexion nécessaires pour être prêt à tout moment à répondre aux questions des autorités politiques. La prochaine loi de programmation militaire, plutôt que d'imaginer un modèle 2025, devrait retenir simplement un objectif de planification exprimé par des

capacités et des contrats opérationnels. L'état-major doit être en mesure de s'adresser aux autorités politiques avec courage, ce qu'il fera plus aisément s'il s'appuie sur une réflexion profonde et nourrie, sans chercher à se faire le défenseur corporatiste de situations périmées.

Deux livres blancs ont été rédigés, en 1972 et 1994. Plusieurs actes majeurs ont largement amendé et dépassé le dernier : les loi de programmation militaire, notamment leurs préambules, documents fondateurs de la doctrine de défense et les conseils de défense annuels. Il serait d'ailleurs intéressant de réfléchir à la manière dont ils pourraient faire l'objet d'une certaine forme de communication publique. Quoi qu'il en soit, le processus français est assez efficace : sous l'égide du secrétaire général de la défense nationale, tous les responsables de la machine étatique ayant à connaître des questions de défense – relevant du ministère des affaires étrangères, de l'intérieur et de la défense – préparent un dossier en commun..

Le débat stratégique le plus important concerne la manière dont la France se situe par rapport à l'OTAN et à l'Union européenne. Notre pays se tourne vers cette dernière alors que tous ses partenaires, Allemagne en tête, voient davantage les choses au travers de l'OTAN. Par ailleurs, les chiffres parlent : tous les discours sur la nécessité de la construction européenne se heurteront à la réalité des budgets d'investissement, qui n'atteignent un niveau convenable qu'en France et en Grande-Bretagne.

Le général Thierry Cambournac a cité, parmi les avancées récentes en matière de défense européenne, l'Agence européenne de défense et, surtout, le commandement du transport aérien, bourse d'échange de capacités de transports qui, sur la base de propositions franco-allemandes, pourrait évoluer vers un commandement du transport aérien puis un commandement de l'acheminement multimodal – aérien, naval et terrestre.

Le général Jean-Louis Georgelin a préconisé la constitution d'un véritable commandement du transport aérien européen, progrès qui serait comparable à ce que fut le Corps européen. Il incombe aux militaires de proposer aux autorités politiques des avancées concrètes fortes, marquant une volonté. Mais il reste à vaincre bien des résistances, comme le démontrent les difficultés que rencontre la formation commune des pilotes de chasse français, espagnols, allemands et belges.

Le discours du Président de la République sur la doctrine nucléaire, prononcé à l'Île Longue, a été, en définitive, bien reçu ; les critiques ont été assez mesurées. Le nucléaire reste l'arme de protection des intérêts vitaux mais doit être adapté parce que la technologie le permet et parce qu'il importe de rester crédible. Cependant, dans une démocratie vivante, il est naturel et normal de pouvoir débattre d'une question aussi importante pour la nation que celle de la dissuasion nucléaire.

M. René Galy-Dejean a fait observer que le Président de la République était l'élu du peuple dans son entier, ce qui justifie sa prédominance dans le domaine de la défense.

M. Yves Fromion a estimé que le fait qu'il soit chef des armées n'induit pas que les questions de défense ne puissent être débattues. Il a souligné toute l'ambiguïté des termes de la Constitution et déploré la dérive des institutions de la V^e République en la matière.

M. Michel Voisin s'est interrogé sur le rôle des correspondants défense dans les conseils municipaux. Même si la part du budget consacrée à la réserve a crû, il a déploré que

les réservistes soient essentiellement affectés à des opérations de soutien et trop rarement employés sur les théâtres d'opérations.

Les engagés, porteurs du lien armée-nation, rencontrent-ils toujours des problèmes lorsqu'ils sont rendus à la vie civile ?

Prenant en compte la diminution du budget de la dissuasion nucléaire, du fait d'avancées technologiques, il s'est demandé si la prolifération, qu'illustrent l'essai nord-coréen et le cas de l'Iran, ne justifiait pas au contraire que la France accroisse ses efforts dans ce domaine.

M. Joël Hart a suggéré que le futur Président de la République, quel qu'il soit, dresse une feuille de route précisant les intentions de la France en matière de défense, eu égard à ses capacités statiques, stratégiques et tactiques.

M. Jean-Yves Hugon est revenu sur les missions extérieures, qui sont de plus en plus longues, dangereuses et se déroulent sur des théâtres marqués par des situations politiques complexes. La France est-elle arrivée au bout de ses capacités financières et humaines ou bien dispose-t-elle encore de marges de manœuvre ?

Le général Jean-Louis Georgelin a indiqué que le nucléaire représentait toujours 18 % des investissements et 10 % du budget total, et a rappelé que le pic de 1969, avec 50 % du titre V, avait été atteint au détriment du corps de bataille. La France est arrivée à un point d'équilibre. Elle a toujours souhaité respecter, pour l'armement nucléaire comme pour l'armement classique, le principe de stricte suffisance. Les historiens seront extrêmement sévères vis-à-vis des arsenaux nucléaires soviétiques et américains du temps de la Guerre froide, alors que la France s'est dotée modestement, en fonction de ses besoins et dispose aujourd'hui d'un système crédible avec les outils de simulation nécessaires.

Le rythme de missions extérieures est soutenu et éprouvant et entraîne des surcoûts liés à l'intensité de l'utilisation des matériels, mais les armées n'en sont pas à une situation de saturation. Du temps de l'armée d'appelés, la France a été en mesure d'envoyer une division de 11 000 hommes sur l'opération Daguet ; l'armée professionnelle doit être capable de faire sensiblement plus. Cela dit, l'opération Baliste a monopolisé 100 % des capacités de transport amphibie, compte tenu de la permanence par ailleurs d'un navire amphibie dans le golfe de Guinée (mission Corymbe). Financièrement, les 500 millions d'euros annuels ne sont plus absorbés par le budget de la défense mais par celui de l'État. Lorsque la France envoie ses armées en OPEX, elle défend ses intérêts et sa vision du monde. Est-elle prête à en assumer le prix et à l'expliquer ?

Il n'existera jamais de système parfait pour décrire la menace mais l'insécurité du monde est une réalité taraudante, avec la prolifération, le terrorisme, ainsi que les tensions liées aux approvisionnements énergétiques, à la mondialisation et aux flux migratoires. Le monde étant plus incertain et dangereux, il est nécessaire de se doter de capacités de défense polyvalentes et durables.

Le général Thierry Cambournac a précisé que l'enveloppe des rémunérations et charges sociales (RCS) augmentera de 15 millions d'euros en 2007, ce qui permettra d'accroître de 5 800 le nombre de réservistes et de faire passer de vingt-deux à vingt-cinq le nombre moyen de jours d'activité des réservistes opérationnels, gendarmerie incluse.

Le général Jean-Louis Georgelin a ajouté qu'il fallait noter le nombre important de réservistes employés à l'état-major des armées, notamment au Centre de préparation et de conduite des opérations (CPCO).

II. — EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Antoine Carré**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces » pour 2007, au cours de sa réunion du 31 octobre 2006.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « préparation et emploi des forces ».

*

La commission de la défense a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Défense ».

