

COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES
FORCES ARMÉES

Mercredi 25 octobre 2006

Séance de 16h30

Compte rendu n° 11

SESSION 2006 - 2007



Présidence de M. Michel Voisin, vice-président

	pages
Examen pour avis des crédits pour 2007	
– Mission « Défense » :	
• « préparation et emploi des forces (forces terrestres) » (<i>M. Joël Hart, rapporteur pour avis</i>).....	2
• « préparation et emploi des forces (marine) » (<i>M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis</i>).....	5
• « environnement et prospective de la politique de défense » (<i>M. Yves Fromion, rapporteur pour avis</i>).....	9
• « préparation et emploi des forces (air) » (<i>M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis</i>).....	11
– Mission « Sécurité » :	
• « gendarmerie nationale » (<i>M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis</i>).....	14

Loi de finances pour 2007

Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Joël Hart**, les crédits de la Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) », pour 2007.

M. Joël Hart, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de loi de finances pour 2007 apparaissait globalement favorable à l'armée de terre et qu'il s'inscrivait en continuité avec le budget de 2006.

La comparaison entre les crédits alloués en loi de finances initiale pour 2006, et ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2007 pour l'action 2 « Préparation des forces terrestres » du programme 178 « Préparation et emploi des forces », s'avère difficile. Au total, les transferts représentent plus de 306 millions d'euros de crédits de paiement dont 221 millions d'euros au titre 2, et 85 millions d'euros aux titres 3 et 5. L'action 2 du programme 178 ne récapitule qu'une partie des crédits alloués à l'armée de terre. Il s'y ajoute ceux de la section technique de l'armée de terre (STAT) pour 54,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, ceux de l'équipement des forces terrestres pour 1 815 millions d'euros et ceux des infrastructures des forces terrestres pour 300 millions d'euros.

Les effectifs prévus, stabilisés en 2007, correspondent aux besoins de la défense. La masse salariale a été calculée en adéquation avec les effectifs annoncés. Cependant, les moyens de fonctionnement courant subissent une contrainte importante alors que le niveau d'activité ne diminue pas. Le maintien en condition opérationnelle des matériels devrait être meilleur qu'en 2006, mais la modernisation des forces terrestres pourrait devenir difficile avec le report d'une partie de la commande des hélicoptères NH 90. Enfin, les crédits d'infrastructure, gérés par le secrétaire général pour l'administration, sont fortement contraints, pour ce qui concerne les autorisations d'engagement.

La masse salariale prévue pour la préparation des forces terrestres s'élèvera, en 2007, à 7 318 millions d'euros et elle devrait permettre le maintien global des effectifs. Le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) se poursuivra. Avec une dotation de 12,5 millions d'euros, il permettra la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires. Le fonds de consolidation de la professionnalisation sera doté de 8,5 millions d'euros. 4 millions d'euros sont par ailleurs prévus pour des revalorisations catégorielles.

Le budget de fonctionnement hors LPM représente 771 millions d'euros de crédits de paiement, à comparer à 813 millions d'euros pour 2006. Les dotations de carburants sont majorées de 4,4 millions d'euros, les crédits des réserves de 1,7 million d'euros et l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs accordées pour le transport des militaires, versée à la SNCF de 5,5 millions d'euros. Cependant, la construction du présent projet de loi de finances met en évidence des transferts à divers organismes à hauteur de 8 millions d'euros, non compensés, et des économies de productivité ou structurelles, pour 5 millions d'euros. Il apparaît que le solde global des mesures nouvelles de crédits et des économies aboutit à une

perte de 7 millions d'euros sur les moyens de fonctionnement, soit l'équivalent du budget annuel de fonctionnement courant de 5 régiments des forces.

Le rapporteur a ajouté que les crédits de fonctionnement et d'équipement inscrits dans le périmètre de la LPM étaient évalués par l'armée de terre à 903 millions d'euros dont 551 millions d'euros pour l'entretien programmé des matériels, 125 millions d'euros d'entretien programmé des personnels, 86 millions d'euros pour les munitions, 130 millions d'euros pour les fabrications et 11 millions d'euros pour les infrastructures des OPEX. Les dotations d'équipement apparaissent satisfaisantes. Les autorisations d'engagement (929 millions d'euros) sont d'un relativement faible niveau, qui sera compensé par les reports d'autorisations d'engagement en compte à la fin de l'exercice 2006. Le plan d'engagement pourrait ainsi dépasser les 1 050 millions d'euros. Le niveau de crédits de paiement devrait permettre d'assainir financièrement l'entretien programmé du matériel grâce à une contrainte pesant sur les munitions. En définitive, et compte tenu des besoins en autorisations d'engagement au regard des dotations du projet de loi de finances et des reports escomptés des autorisations d'engagement en compte en 2006, le déficit d'autorisations d'engagement sur l'ensemble du ministère est estimé par l'armée de terre à 600 millions d'euros. La réduction à 12 appareils de la commande d'hélicoptères NH 90 passée en 2007 permet une économie d'autorisations d'engagement de l'ordre de 180 millions d'euros sans modification du nombre total d'appareils devant être commandés ni du calendrier de livraison, le premier hélicoptère devant être livré en 2011. D'autres réductions de commandes portent sur des programmes divers de rénovation de véhicules AMX 10 RC et VAB pour un montant global de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Le montant des crédits de paiement, globalement en phase avec les prévisions de la LPM, permet d'escompter la livraison d'équipements sur plusieurs programmes, en particulier les équipements FELIN et les petits véhicules protégés (PVP).

Quelques difficultés doivent cependant être soulignées. La disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels de l'armée de terre a connu une lente diminution au cours des dernières années. Le taux global de DTO (OPEX, métropole, outre-mer et étranger) s'élevait à 75 % en 2002, à 73 % en 2004 et 2005. Il est de 71,5 % sur le premier semestre 2006. Comme l'an dernier, cette situation est particulièrement marquée en matière d'aéromobilité. On constate une nette diminution, de 2005 à 2006, du nombre d'heures de vol annuelles allouées par appareil, pour les Gazelle, Puma et Fennec. La diminution est également importante si l'on considère le nombre d'heures allouées à l'ensemble des aéronefs d'un même parc. Dans ce contexte, le renouvellement des moyens de l'ALAT, avec l'arrivée des Tigre et des NH 90, constitue un impératif absolu.

Relatant sa mission en Côte d'Ivoire du 13 au 16 septembre 2006, il a rappelé que les objectifs de l'opération Licorne sont la protection de nos ressortissants et le soutien à l'ONUCI. Il s'y ajoute une action militaire globale ayant pour objet de veiller à l'application des résolutions de l'ONU et à la défense des intérêts de la France.

Les soldats français, à tous les échelons, sont sensibilisés à la nécessité d'adapter l'usage de la force à toute situation, afin d'accomplir les missions demandées avec le minimum de moyens de coercition. Après avoir salué leur professionnalisme et leur sens des responsabilités, il a indiqué que, d'une manière générale, les moyens alloués aux forces françaises en Côte d'Ivoire sont supérieurs à ceux des unités de métropole. Les militaires rencontrés sont globalement satisfaits de leurs équipements et des possibilités de remédier aux

difficultés d'approvisionnement. On peut cependant constater des difficultés dans deux domaines, celui de l'équipement individuel des combattants et celui des munitions réelles d'entraînement. Sur le premier point, il est étonnant que les rangers en dotation dans l'armée française soit d'un modèle vieux de plus de trente ans, nonobstant les progrès indéniables accomplis dans le domaine des chaussures de marche. En conséquence, les soldats achètent des chaussures plus élaborées sur leurs propres deniers. Il peut leur arriver également d'acheter à leurs frais des éléments d'habillement comme des treillis. Ces situations sont pour le moins curieuses et il serait donc souhaitable qu'un effort particulier soit fourni en matière d'équipement individuel du combattant. Par ailleurs, il a été également rapporté que les munitions réelles utilisées pour l'entraînement sont en quantité insuffisante, notamment pour les missiles Eryx et Milan (six coups par an) et la mitrailleuse Minimi. Les simulateurs de tir de missiles Milan seraient les bienvenus.

Enfin, M. Joël Hart a jugé nécessaire de rappeler que l'armée de terre fournit 70% à 80 % des troupes et des matériels engagés en OPEX ; que les théâtres d'opérations sont de plus en plus fréquents et de plus en plus diversifiés, exigeant des techniques toujours plus individualisées . Par voie de conséquence, tant nos militaires que nos matériels de l'armée de terre sont mis à lourdes contributions et il devient nécessaire, voire vital, pour la sécurité des hommes et des femmes, d'en tenir davantage compte dans l'équipement et le maintien en condition opérationnelle. Ce qu'il est courant de qualifier de « cannibalisation » sur nos matériels en métropole a ses limites, et il devient urgent d'y apporter une grande attention pour les années futures si la France choisit de s'engager dans le monde comme elle le fait actuellement.

En conclusion, le rapporteur a considéré que, même s'il fallait rester vigilant, en particulier sur la disponibilité de certains matériels qui conditionne directement l'entraînement des forces, le projet de budget pour 2007 respecte une nouvelle fois les dispositions de la loi de programmation militaire et constitue donc un bon budget pour les forces terrestres.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) », le Président ayant indiqué que la commission donnerait un avis global sur les crédits de la Mission « Défense » après l'examen du dernier rapport budgétaire concerné.

*

* *

Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (marine) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Vitel**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (marine) », pour 2007.

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis, a jugé le présent projet de loi de finances satisfaisant pour la marine, puisqu'il lui permet de réaliser ses missions dans de bonnes conditions et de poursuivre le renouvellement de sa flotte. Les crédits qui lui sont alloués se répartissent, pour l'essentiel, dans les programmes « Préparation et emploi des forces », à hauteur de 4,48 milliards d'euros en crédits de paiement, en légère hausse par rapport à 2006, et dans l'action « Equipement des forces », pour 2,194 milliards d'euros.

Au sein de l'action « forces navales » du programme « Préparation et emploi des forces », qui concerne la quasi-totalité des unités de la marine et rassemble 94 % de ses personnels, la masse salariale connaît une légère diminution, du fait de la baisse des effectifs ; le plafond d'emplois autorisés passe de 50 612 en 2006 à 49 717 en 2007, soit une baisse de 1,7 %, qui n'est toutefois pas préjudiciable à l'accomplissement des missions. Cette évolution est pour partie due à des changements de périmètre, du fait de transferts de personnels vers d'autres actions ou programmes, auxquels s'ajoutent des mesures d'économies et de repyramidage.

Les crédits de fonctionnement courant enregistrent quant à eux une hausse de 3,6 %, imputable dans sa quasi-totalité à l'accroissement de la dotation en produits pétroliers, cette dernière atteignant 92,1 millions d'euros. Pour autant, cette évolution ne sera sans doute pas suffisante pour faire face au renchérissement du prix du pétrole. En 2006, de même qu'en 2005 d'ailleurs, des mesures d'économies sur l'entraînement et les exercices ont été prises, afin de préserver les missions opérationnelles, et l'on peut craindre qu'il en sera de même l'année prochaine, alors qu'actuellement, la marine nationale ne dispose en stock que de l'équivalent de trois mois d'activité.

Parallèlement, les crédits de fonctionnement courant hors carburant sont stables et s'avèrent contraints, d'autant que les contrats d'externalisation réduisent fortement les marges de manœuvre des gestionnaires.

Le rapporteur a noté en revanche la forte hausse – de près de 20 % – des moyens consacrés au maintien en condition opérationnelle (MCO), qui atteignent 1,11 milliard d'euros en crédits de paiement en 2007. Elle permet de répondre à l'accroissement notable des besoins de la marine, du fait de la conjonction de deux opérations de grande ampleur : l'indisponibilité périodique pour entretien et réparations (IPER) du *Charles-de-Gaulle* et l'IPER du sous-marins nucléaire lanceur d'engins *le Téméraire*, actuellement en cours.

Les efforts budgétaires consentis en faveur du MCO depuis 2002, conjugués aux réformes réalisées par le service de soutien de la flotte – avec notamment la passation de contrats pluriannuels – et au changement de statut de DCN, ont permis d'enregistrer des progrès sensibles de la disponibilité des équipements. En 2006, celle-ci atteint 74 % pour les bâtiments de surface, contre 71 % l'année précédente, tandis que la disponibilité des SNA s'est notablement améliorée depuis l'entrée en vigueur des contrats d'entretien globaux

passés avec DCN. Néanmoins, la question des rechanges suscite encore quelques difficultés, du fait de contraintes financières, et les prélèvements de pièces, qualifiés aussi de « cannibalisation », généralement mal vécus par les équipages, sont toujours pratiqués, même s'ils sont en diminution. Par ailleurs, la disponibilité des appareils de l'aéronautique navale progresse en 2006, même si elle s'avère relativement limitée, notamment du fait du vieillissement du parc, dont la moyenne d'âge atteint 24 ans.

La marine, comme les autres armées, participe activement à des missions fondamentales pour la protection de notre territoire, en assurant la dissuasion et la sauvegarde maritime, ainsi que pour le rayonnement diplomatique et politique de notre pays, à travers la projection de forces destinées à prévenir ou à gérer des crises. L'opération Baliste, qui a mobilisé pas moins de huit bâtiments et 1 600 marins depuis juillet, en est un exemple particulièrement remarquable. Le bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Mistral*, qui effectuait sa première mission opérationnelle, ainsi que le transport de chalands de débarquement (TCD) *Sirocco*, appuyés par une frégate anti-aérienne, ont joué un rôle majeur dans l'évacuation des ressortissants, l'approvisionnement en fret humanitaire et le ravitaillement de la FINUL sur place. A partir de la mi-août, la marine, avec le TCD Foudre, a également assuré le soutien des détachements du génie, venus participer à la reconstruction des infrastructures au Liban. Enfin, depuis début septembre, une frégate est mise à la disposition de la force navale internationale chargée de la surveillance des côtes libanaises, placée sous commandement italien.

La gestion de cette crise s'avère riche de motifs de satisfaction et d'enseignements. Baliste a constitué la première opération interarmées conduite par le centre de commandement des opérations maritimes au niveau opératif HRF (*High Readiness Force*) installé à Toulon et les capacités du *Mistral* en matière de commandement ont été confirmées. Il convient également de souligner le rôle déterminant des unités et services de la base de Toulon, qui ont assuré sans faille le soutien de cette mission de grande ampleur.

Cette opération à haute visibilité médiatique et politique ne doit toutefois pas éclipser les autres engagements de la marine, notamment celui du groupe aéronaval dans l'océan Indien, intervenu au printemps dernier, dans le cadre de l'opération Agapanthe 2006. Au mois de mai, les avions du *Charles-de-Gaulle* ont de plus assuré, sur le théâtre afghan, des missions de reconnaissance et d'appui feu au profit de l'ensemble des troupes au sol.

Tout en se prononçant pour l'adoption des dispositions du projet de loi de finances pour 2007 concernant la marine, le rapporteur a souhaité insister sur les quatre enjeux auxquels doit faire face cette dernière pour assurer sa cohérence et conserver ses qualités opérationnelles.

Le premier défi a trait au renouvellement des équipements. Celui-ci est déjà bien engagé, avec l'entrée en service prochaine des BPC *Mistral* et *Tonnerre*, l'arrivée des frégates anti-aériennes *Horizon* et la mise en service des *Rafale* ; parallèlement, huit frégates multimissions (FREMM) ont été commandées en 2005, tandis que la commande de six sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) *Barracuda* doit intervenir avant la fin de l'année. L'année 2007, quant à elle, sera marquée par le lancement du second porte-avions et du missile de croisière naval. Il ne faudrait pas en conclure que la marine est la grande bénéficiaire des efforts d'équipement en faveur de nos armées : ces programmes viennent en effet remplacer des bâtiments hors d'âge, voire déjà retirés du service, ou se justifient par des besoins de

moyen-long terme. Les Barracuda, dont les livraisons devraient s'échelonner entre 2017 et 2027, viendront ainsi remplacer des Rubis qui auront alors plus de 35 ans. De même, on ne peut nier, quand se profile l'IPER de quinze mois du *Charles-de-Gaulle*, le besoin d'un deuxième porte-avions, afin de disposer en permanence de capacités de projection de puissance, dans un contexte international de plus en plus incertain.

Au-delà de ces programmes de grande ampleur, le rapporteur a souhaité évoquer des équipements de taille plus réduite, mais tout aussi indispensables au bon accomplissement par la marine de ses missions : l'aviation de surveillance, alors que le remplacement des Nord 262, vieillissants, n'est pas prévu ; les bâtiments de transport léger (BATRAL), qui jouent un rôle majeur outre-mer et dont la loi de programmation militaire ne prévoit pas le remplacement, et enfin les patrouilleurs, dont le nombre est trop limité. Enfin, il convient de souligner combien sont regrettables les retards du programme d'hélicoptère NH 90, qui doit notamment remplacer les appareils Super Frelon, qui ont plus de 35 ans en moyenne.

Le deuxième enjeu est humain, car il touche à la condition des personnels et à leur fidélisation. Depuis plusieurs années, des efforts ont été consentis en faveur de l'allègement ou de la compensation indemnitaire des contraintes, ainsi que de l'amélioration de l'environnement social des marins. Pour autant, il importe de mieux prendre en compte deux des principales préoccupations des personnels : d'une part, le logement, alors que beaucoup éprouvent des difficultés en ce domaine, du fait de l'augmentation très sensible des loyers, notamment à Toulon et en région parisienne ; d'autre part, la garde des enfants en bas âge, question rendue plus prégnante encore par la féminisation de la marine. Des efforts importants sont réalisés en la matière, par des programmes de construction, ainsi que par la réservation de berceaux, mais il est nécessaire d'aller plus loin.

Le troisième enjeu concerne les capacités d'investissement de la marine dans ses infrastructures. Les évolutions auxquelles elle a dû s'adapter, avec le transfert des immobilisations de DCN et la création du SSF, conjuguées au vieillissement de ses infrastructures portuaires, entraînent de substantiels besoins, d'autant que les bases navales doivent se préparer à accueillir de nouveaux bâtiments. Des travaux conséquents sont d'ores et déjà engagés, mais les crédits d'infrastructures ne sont pas toujours à la hauteur des besoins. La rénovation des casernements pâtit d'ailleurs fortement de ces insuffisances, puisqu'elle a enregistré d'importants retards, ce qui n'est pas sans incidence sur le moral des personnels.

Enfin, le dernier enjeu est industriel. Depuis son changement de statut, DCN a considérablement évolué, comme le prouvent ses résultats financiers très favorables, mais aussi le succès des contrats d'entretien globaux, assortis d'objectifs de disponibilité. Le rapprochement entre DCN et Thales, qui devrait intervenir avant la fin de l'année, en prenant la forme d'une entrée du second au capital de la première, doit consolider notre industrie navale et lui permettra de prendre part à des alliances européennes, appelées à intervenir dans un second temps.

M. François Huwart a regretté le manque de visibilité sur l'avenir des moyens de la marine nationale, y compris à court terme, et constaté les incertitudes qui pèsent sur le financement du second porte-avions.

M. Philippe Vitel s'est félicité de l'amélioration de la disponibilité opérationnelle des bâtiments de la marine nationale, qui constituait une des priorités de la législature. Cette amélioration n'a pas porté préjudice au lancement et à la réalisation de programmes majeurs, comme celui des FREMM, des frégates Horizon et des nouveaux SNA Barracuda. La mise à niveau des infrastructures de l'Île longue a également été entreprise afin d'accueillir le nouveau missile M 51.

Il a considéré qu'on ne pouvait faire l'économie de la construction d'un second porte-avions, outil indispensable pour assurer la permanence des capacités opérationnelles de la force d'action navale. Des autorisations d'engagement ont été inscrites au titre de cet équipement, dans la perspective de sa commande, et des études sont en cours, en coopération avec les Britanniques. Un engagement politique et financier a été pris pour la construction du second porte-avions, et son financement dépendra de la future loi de programmation militaire.

M. François Huwart a exprimé la crainte d'un effet d'éviction budgétaire sur les autres programmes navals, compte tenu des besoins de financement du second porte-avions.

M. Jean-Louis Léonard a considéré que l'accomplissement de la mission Baliste au large du Liban avait été une expérience extraordinaire et une démonstration brillante des qualités du BPC *Mistral*, alors que la marine nationale était soumise aux pressions militaires des différentes parties présentes dans la zone. Le *Mistral* est un bâtiment remarquable, mais il manque toutefois de moyens de projection modernes. Ainsi les bateaux projetables, destinés aux liaisons avec la côte, sont hors d'âge, sous-motorisés, de faible contenance, sans rapport avec les capacités d'emport du BPC. Les hélicoptères embarqués sont également très anciens. Il est donc indispensable de donner au *Mistral* de véritables moyens de projection, la dépense supplémentaire occasionnée par ces bateaux de liaison étant au demeurant réduite au regard du coût du programme des BPC.

M. Philippe Vitel a approuvé ces propos, puis a estimé que des pans entiers de l'équipement de la marine nationale méritaient également d'être mis à niveau afin de garder à l'arme navale toute sa cohérence. Il a estimé à ce titre que l'abandon de la construction des deux dernières frégates Horizon au profit des FREMM justifiait que la commande de deux FREMM à vocation anti-aérienne intervienne rapidement. Des patrouilleurs nouveaux seraient également utiles.

M. Charles Cova a demandé si les pratiques de cannibalisation relevées par le rapporteur affectaient les SNA. Par ailleurs, il a jugé urgent de prévoir le remplacement des bâtiments de transport léger (BATRAL) ; à titre d'exemple, le BATRAL *Jacques Cartier*, basé à Nouméa et seul bâtiment sur place à même d'assurer des missions de projection, est extrêmement vétuste. Considérant impérative la construction du second porte-avions, il a observé qu'au-delà des aspects opérationnels évidents plaidant en faveur de son lancement, l'arrêt du programme coûterait fort cher, compte tenu notamment des dépenses d'études déjà engagées.

M. Philippe Vitel a précisé qu'il n'y avait pas de cannibalisation des SNA, qui font l'objet de contrats d'entretien globaux, qui fonctionnent bien. Ces opérations de prélèvement interviennent parfois sur des bâtiments de surface, par exemple pour les moteurs.

La commission de la défense nationale a alors approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « préparation et emploi des forces » : « marine ».

*

* *

Mission « Défense » : « environnement et prospective de la politique de défense » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Fromion**, les crédits de la Mission « Défense » : « environnement et prospective de la politique de défense », pour 2007.

M. Yves Fromion, rapporteur pour avis, a rappelé que lors de l'examen du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » l'année précédente, il avait opté pour un optimisme raisonné en estimant que, malgré l'extrême diversité des actions le composant, ce nouvel ensemble pourrait constituer un apport. Or, les premiers enseignements de 2006 montrent que la « plus-value » attendue de l'assemblage retenu en termes de gestion tarde à se manifester. Cette situation n'est cependant pas si préoccupante, dans la mesure où chacune des actions formant le programme semble pouvoir se dérouler sans subir d'entraves particulières, d'une part, et où le projet de loi de finances prend bien en compte la priorité que constitue la préparation de l'avenir, d'autre part.

L'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » retrace les crédits de deux des services de renseignement dépendant du ministère de la défense : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection de la sécurité de la défense (DPSD). Les moyens de la direction du renseignement militaire (DRM) sont pour leur part récapitulés au sein du programme 178. Cette dispersion de la présentation budgétaire ne signifie pas pour autant que les différents services ne coordonnent pas leurs activités. Dans le domaine du renseignement d'origine technique, la DGSE et la DRM se sont engagées dans une politique de rationalisation et de mutualisation des ressources, avec notamment la création d'un centre d'interception commun. Les crédits de paiement de l'action 3 sont pratiquement stabilisés et la masse salariale de la DGSE augmente de 2,7 millions d'euros. Pour la DPSD, le niveau des crédits de personnel permet de faire passer les effectifs réalisés de 1 321 à 1 381,5 équivalents temps plein. La DGSE vient de se doter d'une direction des ressources humaines, cette réforme ayant pour objectif de disposer d'une vision globale de ces ressources, afin de faire face aux défis de recrutements très pointus et de la gestion des carrières. Les crédits d'investissement de la DGSE progressent peu, toutefois la part consacrée aux infrastructures se réduit sous l'effet de l'achèvement des travaux de rénovation du site parisien, ce qui permet d'accroître celle accordée aux moyens techniques. Le véritable point critique concerne les crédits de fonctionnement, globalement stables depuis 1998. La marge de manœuvre et d'adaptation apparaît désormais assez réduite.

Pourtant, le renseignement doit devenir une véritable priorité, et ce d'autant plus que si la coopération avec les autres services européens est déterminante, elle continue à s'exercer largement sur le mode du « donnant-donnant ». Si l'ensemble des services français représente environ 9 500 personnes, dont environ 4 500 personnes pour la DGSE, et un budget de 753 millions d'euros, les capacités britanniques apparaissent singulièrement plus étoffées, avec un peu plus de 20 000 personnes, dont un tiers en poste à l'étranger. A elles seules, les écoutes emploient 10 500 personnes et le budget s'élève à 2,5 milliards d'euros. La prochaine loi de programmation militaire devrait tenter de réduire cet écart, tout comme la réduction de celui existant avec le Royaume-Uni en matière de recherche a constitué l'un des buts de l'actuelle.

De ce point de vue, l'exercice 2007 devrait confirmer la tendance continue à l'augmentation des crédits d'études amont de la DGA, conformément à l'engagement de les porter à 700 millions d'euros en 2008 pris par le ministre de la défense à l'occasion du salon du Bourget en 2005. Les crédits de paiement de l'action 4 « Maintien des capacités technologiques et industrielles » devraient atteindre 966,7 millions d'euros, dont 637,6 millions d'euros pour les études amont (+ 6%). Depuis 2003, leurs crédits ont progressé de 47,6 %. Toutefois, le retard accumulé par rapport aux prévisions de la loi de programmation militaire n'a pu être intégralement rattrapé. Ensuite, si l'on raisonne hors nucléaire, la France se situe en deuxième position en Europe en ce qui concerne le montant des crédits de R&T, avec 0,72 milliard d'euros en 2006, derrière le Royaume-Uni (0,95 milliard d'euros) et devant l'Allemagne (0,47 milliard d'euros). Le Royaume-Uni consacre 2 % de son budget de défense à la R&T, comme l'Allemagne, alors que cette part s'élève à 1,5 % en France. Toutefois, si l'on prend en compte la recherche en matière nucléaire, la France précède le Royaume-Uni.

Le rapporteur a jugé satisfaisante la tendance observée ces dernières années, mais considéré que l'effort d'ensemble au profit de la recherche restait en deçà de la « stricte suffisance » exigée par les ambitions nationales d'autonomie stratégique et technologique. Il faut y voir une étape permettant d'aborder dans de meilleures conditions la prochaine loi de programmation. Un objectif mobilisateur d'un milliard d'euros en fin de programmation pour les études amont, y compris la participation de 200 millions d'euros au BCRD, ne paraît pas démesuré.

En ce qui concerne les projets de recherche, il est des plus nécessaire que les études du successeur d'Hélios II soient menées en ayant bien présentes à l'esprit les contraintes du calendrier de remplacement, de fait assez serrées. Par ailleurs, la France a lancé plusieurs générations de démonstrateurs technologiques en matière d'écoute et il serait temps de bâtir un véritable programme en la matière.

Une petite partie des crédits du programme 144 porte sur le soutien aux exportations de défense (action 5). La responsabilité de l'Etat dans ce domaine est déterminante, même s'il n'a pas vocation à se substituer aux industriels. Or, le système actuel est caractérisé par le primat donné au contrôle, ce dernier l'emportant largement sur les considérations de soutien et de dynamisme de l'industrie. Des réformes paraissent indispensables pour améliorer le dispositif. Il serait opportun de créer un comité interministériel pour les exportations de défense et de sécurité, placé institutionnellement à un niveau équivalent à celui de la commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre (CIEEMG), ce qui permettrait une mise en œuvre effective des orientations politiques

retenues. Dans le même esprit, il est nécessaire de remplacer l'actuelle direction du développement international de la DGA par une direction du soutien aux exportations de défense, s'inspirant du modèle de la *Defence Export Services Organisation* (DESO) britannique, qui serait placée sous l'autorité d'un délégué général adjoint au DGA. Enfin, il faut améliorer un certain nombre de procédures de fonctionnement de la CIEEMG, en assouplissant les délais d'instruction et en organisant un meilleur dialogue avec les industriels, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de PME-PMI.

Le rapporteur a estimé que le projet de budget allait dans le bon sens, ajoutant que le découpage retenu pour le programme 144 avait le mérite de permettre une meilleure visibilité de l'activité des acteurs du ministère de la défense participant à l'exercice collectif de prospective de défense. Cet apport pourrait utilement être mis à profit, afin que les indispensables réflexions sur l'avenir de notre outil de défense ne restent pas cantonnées à un cercle trop étroit de responsables politiques et militaires. Dans le respect de ses attributions, l'Assemblée nationale devrait se saisir plus activement de la réflexion sur l'évolution du dispositif de défense. La mise en œuvre de la LOLF et la préparation de la prochaine loi de programmation militaire constituent des opportunités à saisir pour que le Parlement retrouve en matière de défense un rôle plus conforme à sa dignité.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ».

*

* *

Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (air) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Louis Bernard**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (air) », pour 2007.

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de loi de finances pour 2007 s'avère satisfaisant pour l'armée de l'air, les crédits qui lui sont alloués, répartis pour l'essentiel dans les programmes « Préparation et emploi des forces » et « Équipement des forces », permettant de répondre à ses besoins. Les moyens inscrits au titre de l'équipement des forces aériennes prévoient 2,56 milliards d'euros en crédits de paiement, en augmentation de près de 5 % par rapport à 2006, et 1,32 milliard d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 1,3 %. Les crédits inscrits sur l'action « préparation des forces aériennes » s'établissent à 5,118 milliards d'euros, en hausse de 4,3 % par rapport à 2006. Cette évolution tient essentiellement à l'accroissement des crédits consacrés à l'entretien des matériels et à la dotation en carburant, tandis que la masse salariale diminue légèrement, parallèlement à une réduction des effectifs ; celle-ci résulte du transfert de postes vers d'autres actions ou programmes, ainsi que de mesures d'économies et de repyramidage.

Dans la lignée de 2006, les crédits consacrés au carburant connaissent une augmentation sensible dans le présent projet de loi, de 21,4 %, pour atteindre 226,2 millions d'euros. Toutefois, alors que ces ressources atteignaient 186,25 millions d'euros en 2006, les besoins totaux pour cette année sont estimés à 302 millions d'euros. Au-delà du déficit prévisible en 2006, dont on ne peut qu'espérer qu'il sera réduit en loi de finances rectificative en fin d'année, les ressources prévues pour 2007 s'avèrent en retrait par rapport aux besoins, d'environ 60 millions d'euros, si le prix du pétrole se maintient à son cours actuel. Il faudra donc être très attentif à l'évolution de ce cours ainsi qu'à son incidence sur l'activité des forces aériennes.

L'effort soutenu réalisé en matière d'entretien des matériels depuis 2002 est poursuivi et accentué, puisque les moyens qui y sont consacrés sont en hausse de 22 % par rapport à 2006, atteignant 1 180,8 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation permet à la SIMMAD de réaliser ses missions dans de bonnes conditions et d'assainir sa situation financière, laquelle suscitait quelques inquiétudes l'année passée, compte tenu de la nécessité de résorber ses reports de charges. La disponibilité des matériels apparaît stable, à hauteur de 63,4 % au premier semestre 2006. Cette stabilisation recouvre néanmoins des situations contrastées : si la disponibilité des avions-écoles et des avions de transport connaît une progression notable depuis 2004, celle des avions de combat subit une nette diminution, du fait de problèmes techniques et logistiques affectant les moteurs.

Le rapporteur a fait état des premières conclusions de la mission de modernisation de la maintenance aéronautique, créée en 2005. Elle a notamment proposé de regrouper les acteurs industriels étatiques de maintenance – c'est-à-dire les ateliers industriels aéronautiques, mais aussi une partie des activités d'entretien réalisées sur les bases aériennes et aéronavales – dans un service unique, le SIAe (Service industriel de l'aéronautique).

En tout état de cause, si le taux de disponibilité des aéronefs constitue un indicateur indispensable, il convient de l'apprécier avec discernement. C'est avant tout la réalisation du contrat opérationnel des forces aériennes qui doit primer, ce qui suppose d'assurer une disponibilité optimale des appareils en opération, tout en ajustant si nécessaire les besoins sur les bases aériennes.

Abordant la modernisation des équipements aériens, le rapporteur a rappelé l'entrée en service, en juin dernier, du premier escadron de Rafale. Les pilotes ainsi que les mécaniciens se montrent très satisfaits de ce nouvel appareil. Deux Rafale ont participé, dès septembre, à l'exercice *NATO Tiger Meet 2006* et ils ont, à cette occasion, fait montre de la qualité de leurs performances. Les livraisons de Rafale vont se poursuivre dans les années à venir (6 en 2007 et 8 en 2008), afin de permettre la constitution d'un deuxième escadron à la fin de 2008.

S'agissant des drones, le programme de démonstrateur d'avion de combat sans pilote Neuron est désormais engagé, associant à la France la Suède, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suisse, et le général Abrial, lors de son audition devant la commission, a laissé entrevoir les vastes perspectives qu'ouvrirait un tel concept, à un horizon 2020-2025. S'agissant des drones de reconnaissance et de surveillance de type Male, le système intérimaire de drone Male, dit SIDM, se fait toujours attendre et sa livraison ne devrait intervenir qu'au deuxième semestre 2007, avec plus de trois ans de retard, ce qui affecte les capacités de l'armée de l'air. Quant au lancement d'un programme de drone Male, destiné à prendre la suite du SIDM et à associer

plusieurs pays européens, l'option d'un programme dénommé *Advanced UAV* réunissant la France, l'Allemagne et l'Espagne est actuellement étudiée. Si la situation n'est pas encore clarifiée, on ne peut que souhaiter l'émergence d'une solution européenne de drone Male, répondant à un besoin opérationnel incontestable des forces armées de l'Union.

Le rapporteur a ensuite évoqué les tensions auxquelles est actuellement soumise notre force aérienne de projection : le retrait des Transall a débuté en 2005 et va s'amplifier au cours des prochaines années, tandis que les premiers exemplaires de l'A 400 M ne sont attendus qu'en 2009. En dépit d'articles parus dans la presse faisant état de retards du programme, rien ne permet à ce jour de dire que ces premières livraisons seront repoussées. L'arrivée d'un deuxième avion à très long rayon d'action (TLRA), en janvier 2007, doit par ailleurs être soulignée, en ce qu'elle permet d'accroître sensiblement les capacités de transport logistique. Enfin, les avions ravitailleurs ont désormais plus de 40 ans d'âge et leur renouvellement s'avère indispensable. Le dossier est étudié depuis plusieurs exercices budgétaires, mais ne connaît guère d'avancées. Deux options sont envisagées qui pourraient être parallèles : l'acquisition de trois unités et le recours à un financement innovant pour le reste de la flotte.

Le rapporteur a conclu en soulignant la faculté de l'armée de l'air à s'adapter et à se réformer en permanence : elle a ainsi engagé une profonde réorganisation de ses structures de commandement, en les simplifiant et en les décentralisant, tout en répondant aux difficultés de recrutement des personnels en région parisienne, liées au coût du logement. L'armée de l'air a également lancé en 2006 l'externalisation de la maintenance et de la mise à disposition des avions-écoles sur la base de Cognac, ce qui lui permettra de réduire ses coûts, de disposer d'appareils plus performants, tout en optimisant son outil de formation. Enfin, elle prend part au développement de la coopération européenne en matière de formation, avec le partenariat noué avec la Belgique, qui a vocation à s'élargir à d'autres pays.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « préparation et emploi des forces » : « air ».

*

* *

Mission « Sécurité » : « gendarmerie nationale » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot**, les crédits de la Mission « Sécurité » : « gendarmerie nationale » pour 2007.

Après avoir souligné le travail remarquable accompli par les personnels de la gendarmerie, **M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis**, a souhaité exprimer l'hommage de la représentation nationale à ceux qui, en particulier outre mer, sont allés au bout de leur engagement et ont accompli leur mission jusqu'au sacrifice suprême.

Il a déploré de n'avoir pu examiner le travail accompli par le centre de prospective de la gendarmerie, ce dernier s'étant montré peu coopératif, et regretté que seules 42% des réponses au questionnaire budgétaire aient été retournées dans les délais, un tiers des réponses étant même transmises très tardivement.

Les résultats obtenus par la gendarmerie, en constante progression, attestent d'une implication volontariste des personnels et d'une amélioration de l'efficacité du travail judiciaire.

L'action de la gendarmerie recouvre des réalités très diverses qui toutes participent à la sécurité de nos concitoyens, que ce soit outre mer ou dans des secteurs particuliers comme la montagne ou le milieu aquatique, par exemple.

Relatant une mission effectuée en Guyane, il a observé que les gendarmes y accomplissent leurs missions dans des conditions particulièrement dures. Dans ce département existent des enclaves de non droit, aux mains d'étrangers en situation irrégulière, et, de fait, le travail des gendarmes s'apparente à une OPEX, bien qu'ils opèrent sur le territoire national. Les difficultés liées à l'isolement et la distance justifient largement qu'un abondement des moyens matériels soit envisagé afin d'améliorer la sécurité des personnels. Confrontée à une insuffisance d'outils de communication, à l'inadaptation de certains moyens de locomotion et à la faiblesse du soutien sanitaire, la gendarmerie s'attache à lutter efficacement contre la délinquance, contre l'immigration clandestine, contre l'orpaillage illégal, contre l'insécurité routière et, enfin, à assurer la surveillance du centre spatial guyanais.

Les instruments juridiques et les règles d'engagement doivent tenir compte de l'importance du nombre d'étrangers en situation irrégulière et de la grande perméabilité des frontières. En matière de lutte contre l'orpaillage illégal, l'État dispose de moyens dont il convient de poursuivre la coordination. Aujourd'hui, une cellule réunissant, sous son autorité, le préfet, le procureur et le commandant supérieur des forces armées en Guyane définit la stratégie globale en la matière. Il est indispensable que la gendarmerie soit associée à cette démarche et non pas seulement admise au stade suivant portant sur la collecte du renseignement et la planification des opérations *Anaconda*. La participation du commandant de la gendarmerie en Guyane à l'élaboration de la politique globale accroîtrait son efficacité. La concertation entre l'ensemble des intervenants permettra l'engagement d'opérations lourdes, cohérentes, sans exclure la mise en œuvre d'opérations ponctuelles, de plus faible importance, à l'initiative de la gendarmerie en fonction des renseignements qu'elle recueille

ou des situations qu'elle a à connaître. S'il est évident que la confidentialité des opérations doit être impérativement préservée, il serait souhaitable de définir des procédures permettant, sans alourdir les délais, de garantir la confidentialité des informations et, simultanément, d'améliorer la lisibilité de l'action par l'institution judiciaire.

Il est apparu nécessaire de disposer d'une structure d'intervention, le peloton d'intervention interrégional de la gendarmerie (PI2G), constituant une force intermédiaire entre les PSIG et PI, d'une part, et le GSIGN, d'autre part, susceptible d'intervenir dans des délais très courts et permettant d'engager une intervention rapide sur une crise majeure. Outre mer, les groupes de pelotons mobiles (GPM) et, en métropole, le PI2G, sont appelés à faire de l'intervention spécialisée.

Le rapporteur a souligné que, dans les milieux particuliers comme la montagne et le milieu aquatique, la gendarmerie est appelée à remplir des missions de secours et de police judiciaire. Le partage des missions de secours avec les CRS ou les pompiers n'a pas fait la preuve de son efficacité. Une clarification sur l'ensemble du territoire serait utile. Puisque toutes les zones montagneuses sont situées en zone gendarmerie, à l'instar des missions de police judiciaire, les missions de secours devraient relever exclusivement de sa compétence.

Abordant le projet de loi de finances, il a précisé que les dotations pour le programme gendarmerie s'élèvent à 7,884 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 6,18 %) et 7,484 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 2,92 %). L'augmentation qualitative et quantitative des effectifs impose une progression du budget. Il n'en demeure pas moins que son montant actuel illustre l'importance de la mission sécurité en général et de l'action de la gendarmerie en particulier et traduit la volonté de donner à l'arme les moyens d'accomplir ses missions. L'année 2007 est la dernière annuité d'exécution de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) : force est aujourd'hui de constater que ses objectifs ne seront pas atteints à son terme.

Le projet de loi de finances prévoit la création de 950 emplois supplémentaires au titre de la LOPSI. Fin 2007, ce sont 6 050 emplois sur les 7 000 prévus par la loi qui auront été créés, soit un déficit de 950 postes au regard de l'objectif ; une annuité supplémentaire permettrait de résorber ce volume. La troisième annuité du PAGRE se traduit par la transformation de 1 384 postes de sous-officier subalterne en 750 postes d'officiers et le repyramidage de 634 postes de sous-officiers supérieurs ; les moyens dédiés à cette mesure s'élevant à 15,5 millions d'euros. Cette mesure a eu des effets positifs sur le moral des personnels.

Les crédits demandés pour 2007 au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 6 030 millions d'euros. Avec 180 millions d'euros d'augmentation enregistrés par rapport à 2006, ils progressent de 3,1 %.

Comme les autres armes, la gendarmerie dispose désormais d'une provision de 11 millions d'euros pour couvrir une partie des dépenses de RCS liées à sa participation aux opérations extérieures (OPEX). La dépense 2006 est évaluée à 19,4 millions d'euros. Parmi les moyens nouveaux accordés au titre du fonctionnement, 4 millions d'euros sont réservés à la constitution d'une provision pour les OPEX.

Les crédits d'investissements s'élèvent à 970 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 570 millions d'euros de crédits de paiement. 220 millions d'euros sont inscrits au titre de la LOPSI, soit respectivement une diminution des autorisations d'engagement de 17 % mais une progression des crédits de paiement de 10 % par rapport aux montants inscrits pour 2006. Ils ne permettent pas de combler le retard accumulé et seule la prorogation de la loi pour une année supplémentaire en permettrait sa pleine exécution en termes d'équipements. Le décalage de 400 millions d'euros entre le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement résulte d'un abondement exceptionnel destiné au financement de projets immobiliers n'entraînant pas de dépenses en crédits de paiement pour 2007.

Ces crédits permettront de maintenir un taux de disponibilité des hélicoptères de la gendarmerie supérieur à 80 %, de poursuivre leur renouvellement et de lancer une commande de 78 engins blindés destinés à remplacer les VBRG hors d'âge de la gendarmerie.

S'agissant de l'immobilier, le rapporteur a observé que les procédures de partenariat public-privé avec autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) auront un impact majeur sur le développement et la modernisation du parc domanial. La dotation exceptionnelle de 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement permettra de lancer cinq opérations de grande ampleur. Pour l'une d'elles, une solution entièrement domaniale serait sans doute préférable (siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux). Il a par ailleurs réitéré ses inquiétudes sur l'état du parc domanial et le décrochage enregistré par rapport au parc locatif et fait valoir que, malgré l'augmentation des charges de loyer qui en résulteront, le recours au dispositif du BEA permet de mieux répondre à une situation très difficile.

M. Charles Cova s'est étonné du refus du centre de prospective de la gendarmerie de recevoir le rapporteur de la commission et a déploré le retard enregistré dans la transmission des réponses aux questionnaires budgétaires. Il est tout à fait surprenant que le directeur général de la gendarmerie nationale ne soit pas intervenu pour faciliter le travail du rapporteur.

M. Michel Voisin, président, a précisé que les délais de réponse avaient été respectés pour la quasi-totalité des autres questionnaires.

M. Philippe Folliot a remarqué que, le programme gendarmerie appartenant à une mission interministérielle, les réponses aux questionnaires doivent recevoir un double visa, augmentant nécessairement le délai de réponse. Il a également indiqué avoir signalé ses difficultés avec le centre de prospective de la gendarmerie à la fois au directeur général de la gendarmerie et au ministre de la défense. Cette attitude est d'autant plus notable qu'elle contraste fortement avec l'excellent accueil qui lui a été réservé par les unités opérationnelles de la gendarmerie.

M. Michel Voisin a relevé les difficultés rencontrées par le rapporteur et souhaité qu'elles soient relayées par le président de la commission auprès du directeur général de la gendarmerie nationale.

M. Jean-Louis Léonard s'est interrogé sur le fonctionnement de l'état-major de la gendarmerie nationale. Alors que le recrutement de gendarmes augmente considérablement, la direction générale des écoles ne semble pas en mesure de piloter efficacement les différentes

formations, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation continue. Le directeur général des écoles, parti à la retraite en juin 2006, n'est à ce jour pas remplacé et l'intérim est assuré par un général qui quittera lui aussi ses fonctions à la fin du mois d'octobre. Cette carence constitue un signal fortement négatif en direction des personnels.

M. Philippe Folliot s'est dit particulièrement attentif aux questions concernant la formation des gendarmes qui prennent une nouvelle dimension avec l'augmentation des effectifs. Cet enjeu concerne à la fois la formation initiale et la formation continue, permettant aux gendarmes de s'adapter constamment à leurs différentes missions. Cette année encore, l'importance du caractère militaire de la gendarmerie doit être relevé : il constitue une garantie forte de permanence des missions de secours dans des secteurs particuliers comme la montagne ou le milieu aquatique et, cette année, la poursuite de l'engagement de la gendarmerie dans les Pyrénées-Atlantiques après un accident d'hélicoptère en est le meilleur exemple. En outre, sa souplesse d'emploi lui permet de poursuivre son travail malgré l'insuffisance du soutien sanitaire à laquelle elle est confrontée. Pleinement opérationnelle, son action mérite le respect.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Gendarmerie nationale » et a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité ».

