

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

- Audition du général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2008 2
- Échange de vues sur la réforme institutionnelle en matière de défense 9
- Information relative à la commission 14

Mardi

9 octobre 2007

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Guy Teissier,
président



Audition du général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2008

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 2008 (n° 189).

Après avoir rappelé que c'était la deuxième fois que le général Georgelin venait dans ses fonctions de chef d'état-major des armées devant la commission pour la présentation du budget, le **Président Guy Teissier** lui a demandé de bien vouloir faire le point sur la situation des troupes françaises envoyées à l'étranger et a souhaité obtenir des précisions sur la mise en place de la force européenne au Tchad.

Le général Jean-Louis Georgelin a souligné en préambule le contexte particulier dans lequel cette audition s'inscrit.

Elle est d'abord la première de la nouvelle législature et représente ainsi l'occasion d'un nouvel élan dans les relations entre les responsables militaires et la commission de la défense. Évoquant son audition par le comité de modernisation et de rééquilibrage des institutions, il a indiqué y avoir souligné l'importance du soutien de l'opinion publique aux opérations militaires ainsi que le rôle majeur du Parlement pour le renforcer.

Par ailleurs, cette audition intervient dans un contexte d'intense débat institutionnel et démocratique où la défense fait l'objet de réflexions approfondies, notamment à travers la commission du Livre blanc mais aussi de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Enfin, le projet de loi de finances est le dernier de la loi de programmation en cours, il est donc utile d'en faire un bilan et de tirer des leçons pour l'avenir.

Il a abordé en premier lieu la loi de programmation qui s'achève en souhaitant qu'elle soit replacée dans une perspective historique.

Si l'on considère l'histoire de l'investissement militaire depuis 1945, on peut constater que celui-ci obéit à des cycles d'une quinzaine d'années, alternant des périodes d'investissement et des périodes de consommation du capital. Pendant la période 1945-1960, la France a reconstruit son outil conventionnel dans le contexte de la guerre froide naissante.

De 1960 à 1975, la croissance économique a été privilégiée au détriment des crédits militaires ; dans le même temps, le financement de la force de dissuasion créait un effet de ciseau, amputant par là le financement de l'outil militaire conventionnel. C'est à cette période qu'apparurent les premières lois-programmes, strictement limitées aux équipements nécessaires à la dissuasion. La période 1975-1990 correspond à un nouvel effort de « recapitalisation » de l'outil militaire. La période 1990-2005, quant à elle, est marquée par un nouvel effet de ciseau : la volonté de toucher les « dividendes de la paix » associée à un engagement significatif dans les opérations extérieures ont consommé le capital militaire accumulé précédemment.

De ce point de vue, l'exécution exemplaire de la programmation 2003-2008 n'a pas suffi à stopper la dégradation de l'effort de défense nationale.

Trois conclusions peuvent être tirées de cette mise en perspective historique : la construction d'un outil de défense s'inscrit dans un temps long et conditionne l'avenir ; l'investissement de défense obéit à des cycles et nous entrons aujourd'hui dans une période de reconstitution du capital ; les LPM ont été d'autant plus efficaces qu'elles ont intégré l'ensemble des composantes d'une capacité militaire, équipement, effectifs, entraînement.

Dressant le bilan de cette loi de programmation militaire, le général Georgelin a constaté qu'au début des années 1990, une direction stratégique principale s'imposait, celle des frontières de l'Est, direction à laquelle s'est progressivement ajoutée celle de l'action extérieure. On peut aujourd'hui parler de « triangle stratégique », correspondant à trois grandes orientations. En premier lieu, nos forces armées nous permettent en permanence de faire face à une brusque aggravation de la situation internationale. Si le Président de la République estime nos intérêts vitaux menacés, il dispose des moyens de la dissuasion. D'autres circonstances pourraient nous conduire à participer à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique. Aux termes de la loi de programmation qui s'achève, les armées doivent être capables d'engager une force de 50 000 hommes, un groupe aéronaval et son accompagnement et 100 avions de combat. La seule existence de cette capacité est un atout et constitue un témoignage concret de la volonté nationale. En second lieu, il faut assurer la sécurité de nos concitoyens et la protection de nos intérêts contre les menaces et les risques immédiats. Enfin, troisième orientation stratégique, la France apporte sa contribution à la sécurité collective. Dans ce cadre, elle est aujourd'hui engagée dans cinq opérations majeures au Tchad, au Kosovo, au Liban, en RCI et en Afghanistan. Près de 11 000 hommes sont déployés en opérations (sur un total de 33 000 hors du territoire métropolitain).

Les trois pointes de ce triangle se renforcent mutuellement : la crédibilité de chacune est nécessaire aux deux autres, ce dont l'interdépendance fréquemment soulignée des aspects intérieur et extérieur de la sécurité rend compte.

Souhaitant tirer les enseignements de la période écoulée, il a tout d'abord souligné la dimension morale des opérations extérieures. Le soutien de l'opinion publique est un facteur plus important que jamais. Au niveau du commandement, la nécessité de donner des règles d'engagement robustes et claires est désormais admise par tous. Les jeunes français qui rejoignent les rangs des armées et prennent, très tôt, de lourdes responsabilités en donnent le témoignage.

Quant aux opérations multinationales, la nécessité, d'une part, d'une conduite stratégique et, d'autre part, d'une coordination locale des différentes organisations internationales a pris valeur de principe.

Abordant les lacunes des équipements, il a fait valoir qu'au-delà du vieillissement de nos matériels, ce sont nos carences en transport stratégique, en aéromobilité ainsi que les progrès à réaliser en matière de frappes de précision, de renseignement et de protection du combattant qui doivent retenir l'attention.

Quant aux leçons à tirer pour l'avenir, la première réside dans la nécessité incontournable d'une loi de programmation militaire ; l'effort de défense s'inscrit dans la

durée et une LPM constitue un élément primordial de référence qui traduit dans les chiffres l'ambition nationale de défense.

Par ailleurs, il faut souligner le double rôle qu'a joué le modèle 2015. Il a fixé un objectif de long terme à atteindre pour la force militaire globale et il a défini la part relative de chaque capacité, donnant ainsi un point de convergence pour assurer la cohérence de notre effort de défense. Mais désormais, ce modèle fait référence à une échéance trop proche ; il doit être remplacé par un mode de description moins rigide articulé autour des effets que nous souhaitons réaliser au plan stratégique, c'est-à-dire autour des aptitudes des armées.

Le général Georgelin a indiqué que le projet de loi de finances propose un budget stable en valeur à 48 065 milliards d'euros, construit pour permettre d'attendre et de prendre en compte les orientations attendues des différents travaux en cours comme le Livre blanc.

Il a précisé que la réduction des effectifs en application de la règle commune se traduira par la suppression de 6 037 postes (dont 4 795 militaires) et portera sur les fonctions d'administration et de soutien, s'effectuant dans le cadre de réorganisations déjà amorcées.

Après avoir observé que l'effort entrepris au profit de la revalorisation de la condition militaire serait poursuivi avec 102 millions d'euros de mesures catégorielles attendues par les personnels, il a évoqué le financement des OPEX maintenu à 375 millions d'euros. Les armées réaliseront de nouvelles économies en fonctionnement, mais la tension qui pèse sur la vie quotidienne des unités comme sur leur entraînement est un problème dont il faut avoir conscience. Un effort dans ce domaine est indispensable à l'avenir, probablement en trouvant des sources d'économie dans les réorganisations. Il a également noté, comme le ministre, dans le domaine des équipements, une progression des crédits de paiement légèrement inférieure aux prévisions de la loi. Compte tenu des décisions du Président de la République de lever la réserve de 1,15 milliard d'euros en 2007 et du Premier ministre concernant l'ouverture des crédits FREMM en LFR (338 millions d'euros), l'équilibre du budget reposera sur l'ouverture de la totalité des reports de crédits 2007 en 2008.

Ce dernier budget de la LPM se devait de respecter deux conditions : garder ouvertes toutes les options envisageables à l'issue des travaux en cours ; permettre aux armées de fonctionner et remplir leurs missions. Ces deux conditions étant remplies, le prochain budget saura traduire les orientations nouvelles de la défense.

Il a conclu en considérant que les armées demeurent un atout essentiel pour le pays qu'il convient de se réapproprier et de repenser et a affirmé que ce rôle revient à la commission du Livre blanc, au Parlement comme à chacun d'entre nous.

Le président Guy Teissier a tout d'abord relevé que le général Georgelin avait évoqué la présence de 33 000 hommes en OPEX et outre-mer, dont 11 000 pour les seules OPEX. Dans la perspective d'une nouvelle intervention au Tchad, reste-t-il une marge de manœuvre pour l'armée de terre, sachant que la présence de 11 000 hommes en OPEX nécessite la mobilisation de 30 000 personnes sur l'année ?

Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur la situation des troupes françaises en Côte-d'Ivoire et au Liban ainsi que sur la future opération européenne au Tchad, dans laquelle la France serait partie prenante à hauteur d'environ 1 500 hommes. Pour avoir été en mission dans cette zone il y a trois ans, il a pu évaluer les conséquences dramatiques de la

sédentarisation de nomades aux confins du Tchad et du Soudan et la précarité de leur situation. Quelles seront donc les missions de cette force européenne, qui ne sera pas autorisée à pénétrer en territoire soudanais alors même qu'il n'existe pas de force africaine susceptible de protéger les populations déplacées et de les ramener au Darfour ?

En réponse, **le général Jean-Louis Georgelin** a donné les indications suivantes :

– En ce qui concerne la capacité globale de présence des armées françaises sur les théâtres extérieurs, le contrat opérationnel de l'armée de terre prévoit le déploiement, soit de 20 000 hommes de façon renouvelable, soit de 50 000 hommes en une seule fois. Il faut être capable de répondre à cette obligation : c'est la mission du chef d'état-major des armées. Aujourd'hui, même lorsque notre engagement atteint 14 000 ou 15 000 hommes, notre pays dispose encore d'une marge de manœuvre suffisante pour une opération nécessitant 4 000 ou 5 000 personnes supplémentaires. Il existe néanmoins des spécialités pour lesquelles la situation est plus tendue que d'autres, comme le renseignement ou les systèmes d'information et de commandement (SIC), et notre capacité d'action se heurte parfois à des lacunes en matière de moyens de projection et de mobilité.

– En Côte-d'Ivoire, les accords de paix de Ouagadougou ont changé la donne dans la région. La situation semble apaisée et nos forces présentes sur place ne constatent plus d'incidents depuis déjà quelques temps. La mission des forces françaises dans la zone est double : il s'agit de soutenir l'ONUCI et d'assurer la sécurité de nos ressortissants. Pour cela, les 2 400 hommes actuellement présents suffisent. La tenue d'élections, à laquelle le Président Gbagbo semble récemment s'être engagé auprès du Président Sarkozy, sera un facteur important dans notre évaluation de la situation comme de notre présence sur place.

– Au Liban, 1 600 soldats sont actuellement présents dans le cadre de la FINUL 2 et une frégate porte-hélicoptère est maintenue en permanence au large des côtes libanaises. La FINUL a réussi à s'imposer et à être prise au sérieux tant par Israël que par le Hezbollah ainsi que par l'armée libanaise. Sa présence a eu un effet de dissuasion et de stabilisation indéniable, même si rien n'est, bien évidemment, réglé. Le développement de l'armée libanaise est en progrès mais celle-ci, sous l'effet des difficultés propres à la société libanaise, est encore loin d'avoir atteint ses objectifs en termes de capacité opérationnelle. Le Hezbollah étant, de fait, présent partout, la situation peut rapidement se détériorer.

– S'agissant du Tchad et du Darfour, la communauté internationale est déjà présente sur place à travers le déploiement de l'AMIS, la force de l'Union africaine et projette d'envoyer en 2008 une force hybride (comprenant un détachement ONU et un détachement de l'Union africaine) destinée à protéger et à accompagner le déplacement des camps de réfugiés. Il faut noter que le Soudan a refusé le déploiement d'une force classique de l'ONU sur son territoire. Dans l'attente de ce déploiement, le Président de la République a proposé à l'ONU l'envoi d'une force européenne pour sécuriser le sud-est du Tchad et assurer la sécurité des camps et des voies de communication permettant leur ravitaillement. Nos partenaires européens étaient plutôt réticents à l'idée de participer à une opération en Afrique dans une ancienne zone d'influence française mais l'ONU a finalement adopté, il y a trois semaines, une résolution actant le principe de l'envoi d'une force européenne dans l'attente du déploiement, dans un an, de la force onusienne. La constitution de la force européenne est donc en cours. L'objectif est de réunir 3 000 hommes et la France devrait y participer à hauteur de 1 400 hommes environ. Des contributions sont actuellement proposées par la

Pologne, la Belgique, l'Irlande et la Suède. Le commandement sur le terrain sera assuré par la France alors que le commandement opérationnel sera conduit, depuis le quartier général installé au Mont Valérien, *a priori* par un général irlandais dont la désignation officielle par l'UE devrait intervenir la semaine prochaine. Le déploiement de la force devrait pouvoir se dérouler d'ici à la fin de l'année.

Évoquant les tensions citées par le chef d'état-major en ce qui concerne la réalisation de notre contrat opérationnel en matière de projection de forces, **M. Jean-Claude Viollet** a souhaité obtenir des comparaisons internationales sur le ratio actuel entre les forces projetées et le total des forces.

Il a ensuite posé deux questions sur :

- les perspectives de réorganisation de l'armée de terre, qui pourrait passer d'un modèle de réservoir de forces à un dispositif basé sur des unités types,
- la situation et les missions de nos troupes en Afghanistan ainsi que l'existence éventuelle d'une formation française en réserve stratégique.

En ce qui concerne la situation en Afghanistan, **le général Jean-Louis Georgelin** a tout d'abord estimé que la direction stratégique des opérations et la coordination sur le terrain des différents acteurs impliqués dans la stabilisation du pays restaient encore à structurer afin de gagner en efficacité. Sur le volet plus spécifiquement militaire, on peut constater que la sécurité est très variable selon les régions. Cela étant, l'Afghanistan n'est pas un pays centralisé et aucun pouvoir n'a jamais pu exercer son autorité sur l'ensemble du territoire. Ceci donne toute la mesure du défi que doit relever l'OTAN dans ce pays.

La force française est actuellement composée de 1 100 personnes stationnées au centre du pays ; elle assure le commandement dans la région de Kaboul en alternance avec les Turcs et les Italiens. Sa mission est d'assurer la sécurité générale de la zone ainsi que d'appuyer l'armée nationale afghane lorsque celle-ci le souhaite. Dans la conduite des opérations de contrôle de zone, le plus grand danger vient des actes terroristes et notamment des engins IED placés au passage des véhicules et des convois, qui provoquent de fortes pertes. La présence des Talibans est plus forte dans le sud du pays, où les troupes britanniques, américaines, canadiennes et hollandaises mènent des opérations plus structurées allant jusqu'à l'affrontement direct.

Les Mirage de l'armée française ont été récemment déplacés de Douchanbé à Kandahar, dans le sud de l'Afghanistan, non pas pour répondre à un souhait de l'OTAN mais bien pour réaliser des économies de personnels (50 personnes de moins sont nécessaires), de potentiel aéronautique ainsi que de carburant et de ravitailleurs. Ils interviennent sur ordre du commandement de la coalition, sur tout le territoire afghan.

La présence de l'OTAN en Afghanistan pourra prendre fin quand les Afghans seront en mesure de prendre eux-mêmes en charge leur sécurité. Pour cela, les programmes de formation et d'instruction (OMLT) menés à tous les niveaux de l'armée nationale afghane sont essentiels. Ce sont dans les actions d'accompagnement des forces afghanes en opération que nos soldats sont les plus exposés mais celles-ci sont indispensables pour que l'armée afghane, qui a été une grande armée, retrouve ses capacités.

En ce qui concerne enfin l'existence d'une formation en réserve stratégique, la France s'est en effet engagée, auprès de l'OTAN, à tenir en réserve un bataillon pour un renfort éventuel au Kosovo ou en Afghanistan.

Il a précisé, que si, à l'occasion des événements d'août 2006, la France n'était pas favorable à l'engagement de son bataillon de réserve si l'OTAN l'avait demandé, cette position avait évolué et que nous avons indiqué que nous engagerions à l'avenir ce bataillon mais seulement dans les cas pour lesquels il a été prévu : il peut être employé pour rétablir une situation ponctuelle ou dégradée, à l'issue d'une offensive majeure des talibans par exemple mais en aucun cas pour combler une déficience opérationnelle. Dans une contrée où le gouvernement local peine à asseoir son autorité, la situation afghane demeure contrastée. Aujourd'hui, la France n'engage plus de forces spéciales sur ce théâtre d'opérations, à l'exception de quelques effectifs formant des forces spéciales afghanes au sein de la *Commando School*.

Après avoir rappelé que le taux de *front office* de l'armée française s'établit à 60 %, les 40 % restant représentant le *back office*, le général Georgelin a souligné la complexité de cette question. En effet, la capacité d'une armée à s'engager dépend de la qualité de son *back office* qui englobe la bonne administration, l'efficacité du soutien industriel et le potentiel de formation.

Le potentiel de préparation de l'armée française supporte sans complexe la comparaison avec celui des Britanniques ou des Américains. Les critiques portant sur l'absence de réforme depuis la fin de la guerre froide ou le caractère pléthorique des effectifs des états-majors mériteraient souvent d'être affinées. Certes, des efforts restent à faire et la défense contribue d'ailleurs à la suppression de 22 000 postes inscrite dans le projet de loi de finances pour 2008 à hauteur de 6 000 emplois. Elle procède à cette réduction en restructurant les fonctions de soutien.

Après avoir considéré que la France affiche de grandes ambitions internationales et entend mener la construction de l'Europe de la défense, le général Georgelin a rappelé que la question était celle de l'adaptation de notre effort de défense à nos ambitions. L'un des enjeux de la prochaine LPM sera de déterminer le format de l'outil militaire souhaité. Le budget français de la défense se situe aujourd'hui 10 milliards d'euros en deçà de celui des Britanniques et à 6 milliards au-dessus de celui des Allemands. Sur l'écart avec le Royaume-Uni, 8 milliards correspondent à des crédits de fonctionnement. Ces chiffres signifient qu'avec un coût annuel moyen de 74 000 euros par militaire contre 152 000 euros par soldat britannique, l'armée française s'avère « bon marché ». Ils montrent également que l'externalisation est particulièrement onéreuse et qu'un engagement plus résolu dans cette voie aurait une traduction budgétaire conséquente. Enfin, il a relevé que les efforts d'investissement de la France et du Royaume-Uni sont comparables.

M. Bernard Cazeneuve a rappelé que lors de son audition par la commission, le ministre de la défense avait fait état du décalage existant entre les programmes engagés et les capacités de financement actuelles puis avait évoqué la bosse financière à venir. On imagine cependant mal que ces programmes aient pu être lancés, dans un contexte budgétaire contraint, sans justification opérationnelle impérieuse. La revue des programmes conduira sans doute à des arbitrages. Quels programmes pourraient donc être étalés ou reportés, voire remis en cause en toute rationalité opérationnelle ?

Le général Jean-Louis Georgelin a rappelé que les choix dépendront des options retenues dans le Livre blanc en cours d'élaboration. La bosse financière résulte de facteurs multiples, combinés et difficiles à pondérer. Parmi les causes historiques et financières, il a relevé la nécessité actuelle de renouveler simultanément les équipements de la marine, de l'aviation de combat et de l'armée de terre. En ce qui concerne les avions de combat, si le premier vol du Rafale est intervenu en 1986, des considérations budgétaires ont conduit à différer sans cesse le programme. Des difficultés de même nature sont survenues pour l'A400M, qui se sont ajoutées au manque de disponibilité de l'industriel choisi, engagé par ailleurs sur des programmes civils importants. S'agissant de l'armée de terre, le VBCI et l'hélicoptère de manœuvre sont, avec le système FELIN qui assure la sécurité des troupes, les équipements majeurs indispensables à la projection en OPEX. Ces différents programmes ont été reportés mais il n'est aujourd'hui plus envisageable de les différer encore.

Les causes peuvent également être industrielles, des problématiques industrielles prenant parfois l'avantage sur des considérations opérationnelles. La liberté de choix au sujet d'un programme est quelquefois très relative et ce ne sont pas toujours les programmes les plus efficaces ou les industriels les plus disponibles qui sont retenus.

Les considérations budgétaires sont également à prendre en compte. Depuis cinq ans, le budget de la défense a été respecté, au contraire de ce qu'on a pu par exemple constater lors de l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002 puisque ont alors manqué 13 milliards d'euros. Cette accumulation de retards et de blocages a pesé sur la « bosse » annoncée pour la prochaine loi de programmation. La loi de finances pour 2009 résultera ainsi de choix d'autant plus difficiles que la prochaine LPM sera une loi de livraisons. La décision ultime ne revient pas au chef d'état-major des armées : c'est au ministre qu'il appartient de faire les propositions nécessaires au Président de la République en fonction des options retenues par le Livre blanc.

M. Yves Fromion a salué le rappel du chef d'état-major des armées à la dimension humaine de la chose militaire. Vouloir réaliser de prétendues économies en jouant sur tel ou tel format pour privilégier tel ou tel équipement serait contre-productif. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue la condition des militaires en opération. Il ne peut s'agir de comparer la situation de la fonction militaire avec celle d'autres personnels en tenue chargés de missions de sécurité. Évoquant le renseignement militaire, il a jugé les acquis de la présente LPM quelque peu décevants. Si les programmes Hélios et Minrem se sont bien déroulés, les programmes de drones ainsi que de remplacement du Sarrigue sont en panne. L'importance du renseignement militaire ne peut être ignorée alors que la France est à la tête du programme ECAP à Bruxelles.

Le général Jean-Louis Georgelin a considéré que bien des critiques relatives au renseignement français ne sont pas toujours justifiées. Certes, des crédits manquent et les successeurs de certains satellites ne sont pas programmés, tant il est vrai que tous les programmes souhaitables ne peuvent être réalisés. Cependant, les services de renseignement français sont de qualité et disposent de moyens non négligeables. La DRM fournit d'excellents services et notre pays ne manque pas d'imagerie satellitaire. Notre réseau de renseignement militaire est au premier plan en Europe ; par ailleurs, les perspectives de la Direction centrale du renseignement intérieur, sont prometteuses. Aujourd'hui, dans le domaine des satellites militaires, la France fournit, à elle seule, 50 % de l'effort de financement européen ; l'avenir de l'écoute et de l'observation satellitaire ne peut être

qu'européen et doit être le fruit d'une politique commune volontaire dans laquelle chacun devra pouvoir conserver son indépendance. En ce qui concerne les programmes de drones, leurs démarrages ont été difficiles et il est vrai qu'ils ont été relativement délaissés au profit d'équipements plus conventionnels.

M. François Lamy s'est interrogé sur les conséquences d'une éventuelle réintégration de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN. Estimant qu'une réflexion ouverte doit être menée à ce sujet, il a souhaité connaître les avantages ou les inconvénients d'une telle décision.

Le général Jean-Louis Georgelin a remarqué que le contenu même du commandement intégré a fortement changé depuis la mise en place de l'alliance atlantique. Avec l'effondrement du bloc soviétique, les forces initialement maintenues en position d'alerte permanente pour réagir à toute agression ont pu être libérées et le commandement intégré a pu se réduire à un état-major intégré planifiant les différentes opérations.

Lors de son discours aux ambassadeurs du 27 août dernier, le Président de la République a marqué sa volonté de poursuivre les efforts pour la construction d'une politique européenne de défense et a appelé dans le même temps à une rénovation des structures de l'OTAN au sein desquelles la France aurait toute sa place, mais sans se prononcer sur un éventuel retour au sein du commandement intégré. Un équilibre permanent doit être recherché entre ces deux organisations, un rapprochement des structures de l'OTAN ne devant pas compromettre la difficile mise en place de la politique européenne de défense.

Il n'en reste pas moins que le niveau d'engagement dans les opérations et la contribution financière de la France à l'OTAN ne semblent pas justifier son exclusion des instances dirigeantes. Même si la France prend à sa charge 13 % des dépenses de l'OTAN et que 3 200 des 11 000 soldats français déployés en opérations extérieures sont placés sous commandement OTAN, elle n'est pas représentée au sein de toutes les structures de l'état-major intégré. Il apparaît donc utile de clarifier la position française au sein de l'OTAN pour lui donner cohérence et efficacité.

Le président Guy Teissier a souhaité que le rôle de l'OTAN soit précisé pour tenir compte des évolutions géopolitiques.

*
* *

Échange de vues sur la réforme institutionnelle en matière de défense

Le président Guy Teissier a rappelé qu'une réflexion institutionnelle importante s'est engagée et que la commission que préside M. Édouard Balladur a procédé à de nombreuses auditions au cours desquelles – notamment celle de M. Jean-Pierre Chevènement ou de M. Hervé Morin – ont été évoquées les modalités d'une meilleure association du Parlement à la prise de décision en matière de défense nationale. C'est au reste un thème qu'abordera aussi un des groupes de travail de la commission Livre blanc, auquel participe Mme Patricia Adam.

L'accroissement du rôle du Parlement est une nécessité qui ne peut d'ailleurs que renforcer la légitimité de nos engagements.

Il a proposé d'organiser le débat autour de trois thèmes : l'information en amont du Parlement, l'amélioration de son contrôle sur les OPEX et le lien armée-Nation, étant entendu qu'ils sont liés puisque, par exemple, le renforcement du contrôle ne sera effectif que si le Parlement est mieux informé.

L'information des assemblées est incontestablement lacunaire et il convient en premier lieu de s'interroger sur la façon dont les députés pourraient connaître des accords et traités en vertu desquels les opérations militaires sont menées.

Rappelant que l'article 53 de la Constitution ne requiert pas obligatoirement une autorisation parlementaire pour la ratification ou l'approbation des traités et accords internationaux de défense ou de coopération militaire, il a observé que ces derniers constituent d'ailleurs un ensemble très hétéroclite, marqué notamment par l'histoire : nombre d'entre eux ont ainsi été signés avec d'anciennes colonies.

Une option consisterait à élargir le champ de l'article 53. Mais, compte tenu du fait que certains traités sont soumis au régime juridique du secret ou comportent des clauses sensibles, ne serait-il pas préférable de s'orienter vers une information aux seuls membres des bureaux des commissions de défense ?

M. François Lamy a rappelé que, dès 2000, un groupe de travail avait proposé des pistes de réflexion pour améliorer l'information du Parlement dans la mesure où le contenu des accords de défense est souvent mal connu, voire ignoré. C'est ainsi que l'accord de défense au nom duquel des forces ont été engagées au Rwanda en octobre 1990 ne comportait aucune disposition autorisant l'envoi de troupes. Toutefois le caractère secret de certaines clauses empêche que ces accords soient examinés publiquement. Comme le propose le président Guy Teissier, c'est à un organe restreint que l'information sur l'existence ou le contenu des accords pourrait être transmise : le bureau de la commission de la défense ou une délégation spécifique comprenant également des membres de la commission des affaires étrangères. Une telle délégation pourrait également être chargée du contrôle et du suivi des opérations extérieures.

M. Jean-Pierre Soisson a appelé à la plus grande prudence en matière de révision constitutionnelle. Les dispositions concernant la déclaration de guerre doivent certes être modernisées, mais il convient de préserver l'équilibre institutionnel : le Président de la République, chef des armées, doit pouvoir engager des troupes sans devoir au préalable informer l'ensemble du Parlement ; les présidents des assemblées et les présidents de commission pouvant en être cependant avisés. En revanche, une information *a posteriori* du Parlement semble indispensable.

M. Nicolas Dhuicq a également insisté sur la nécessité de préserver l'équilibre institutionnel de la cinquième République et a émis des réserves sur le système d'information proposé qui ne profiterait au reste qu'aux seuls membres du bureau de la commission.

Sans restreindre les capacités d'engagement du Président de la République en cas d'urgence, **M. Christophe Guilloteau** a, pour sa part, déploré que l'information du Parlement ne soit pas systématisée, les modalités pratiques de cette information restant à déterminer.

M. Philippe Folliot a relevé la contradiction qui consiste à souhaiter une revalorisation du rôle du Parlement tout en tenant les pratiques institutionnelles actuelles pour

intangibles. Il est nécessaire de trouver un point d'équilibre. La capacité d'action du Président de la République en tant que chef des armées ne doit pas être bridée, mais il est nécessaire d'instaurer une procédure d'information officielle du Parlement. S'agissant des modalités d'exercice de ce droit à l'information, une solution associant au moins le bureau de la commission de la défense est envisageable, avec une réflexion précise sur le degré de confidentialité des informations transmises.

Le président Guy Teissier a rappelé que le Président de la République souhaitait un véritable rééquilibrage des institutions et un renforcement des pouvoirs du Parlement. On pourrait au reste s'interroger également sur l'information des parlementaires en matière de contrats d'exportation d'armement, sujet qui, s'il n'est pas secret, relève aujourd'hui d'une grande discrétion.

M. François Lamy a estimé qu'on ne pouvait se contenter des informations disponibles dans la presse généraliste et spécialisée, même si elles se révèlent parfois très précises. Si l'on se réfère à la Constitution de 1958, on peut observer que, dans l'esprit des constituants, l'article 35 permettait justement aux parlementaires d'être associés à la seule forme d'opération militaire extérieure existant à l'époque, la guerre. La situation a évolué et c'est pour renouer avec cet esprit que la lettre de mission assignée à la commission du Livre blanc mentionne la nécessité de propositions sur le rôle du Parlement en ce domaine. Rétrospectivement, il est difficile de citer une OPEX dont le lancement ou le déroulement aurait pu être gêné si un dispositif d'information du Parlement avait existé. Enfin, s'agissant des interrogations sur la protection du secret, il a fait valoir que, lors de travaux de certaines missions d'informations, les parlementaires ont pu avoir accès à des informations classifiées et ont pu ainsi, sans pour autant les dévoiler, faire litière d'accusations et rumeurs injustifiées sur les règles d'engagement de nos forces ou sur la qualité du travail réalisé par les services de renseignement. De ce point de vue, le contrôle parlementaire peut jouer un rôle important d'alerte de l'exécutif et de légitimation de son action, ce dont sont d'ailleurs conscients les militaires déployés en opérations, lesquels sont demandeurs d'un Parlement actif et jouant pleinement son rôle.

M. Michel Voisin a lui aussi jugé que l'intervention du Parlement ne peut constituer un frein à l'action de l'exécutif dès lors que les engagements de nos forces à l'extérieur s'inscrivent la plupart du temps dans le cadre de mandats des Nations Unies ou visent à assurer la sécurité de nos ressortissants, ce qui les rend difficilement contestables. En ce qui concerne les accords de défense proprement dits, leur mise en œuvre suppose par définition qu'il y ait eu agression extérieure et ce principe a toujours été respecté. Il n'y a pas d'obstacle véritable à ce qu'un mécanisme d'information du Parlement soit instauré. Il s'est en revanche montré plus réservé pour les exportations d'armement : elles découlent de décisions politiques prises au plus haut niveau de l'État et s'inscrivent dans la procédure traditionnelle de contrôle de ces exportations, soumise à un degré élevé de confidentialité. La complexité des marchés rendrait au reste difficile un contrôle approfondi.

M. Jacques Lamblin a considéré que l'octroi au Parlement d'un pouvoir de décision pouvait poser des problèmes, notamment en raison des délais que cela pourrait impliquer dans le déclenchement des opérations. En revanche, une information du Parlement est logique ; les débats pouvant contribuer à éclairer l'exécutif et éventuellement lui permettre d'adapter ultérieurement ses positions.

M. Michel Voisin a souligné qu'en tout état de cause, il faudra veiller strictement à ce que le nouveau droit à l'information ne mette pas en péril la sécurité des personnels envoyés en opérations.

Le président Guy Teissier a souligné qu'un débat du même type avait eu lieu lors de la création de la délégation parlementaire pour le renseignement et qu'un équilibre avait pu être trouvé entre les exigences de respect du secret et de droit à l'information.

Abordant le sujet du contrôle des OPEX, il a estimé difficilement transposable le dispositif allemand qui subordonne tout envoi de troupes à l'étranger à une approbation parlementaire préalable. Le jugeant pesant et inadapté à l'histoire et aux traditions françaises, il a par ailleurs rappelé que notre pays a signé de nombreux accords de défense et fait valoir qu'une telle autorisation serait une atteinte au pouvoir régalien du chef des armées. En revanche, le Parlement pourrait être informé dans un délai bref après le déclenchement d'une opération, de l'ordre de huit jours. Il a également souhaité l'instauration d'une procédure d'information périodique sur les interventions militaires en cours, afin notamment que les assemblées bénéficient d'un éclairage sur la situation politique et sur les motifs politiques justifiant la prolongation des opérations.

M. Michel Grall a souhaité que soient prises en compte les trois dimensions des OPEX, qui n'appellent pas le même degré d'attention du Parlement. La première est d'ordre politique et concerne principalement la justification du déploiement. Les délais d'association du Parlement sur ce point doivent être particulièrement courts, proches du temps réel de la prise de décision. La deuxième dimension est d'ordre financier : il convient de savoir si le flux régulier d'informations doit être mensuel, trimestriel ou si les votes annuels des lois de finances suffisent. Enfin, un calendrier spécifique devrait être prévu pour l'information sur le déroulement des opérations en cours, distinct des deux précédents.

M. Jacques Lamblin s'est déclaré défavorable à une formalisation excessive des procédures d'information au travers d'échéances contraignantes, sous peine d'entraver la liberté d'action de l'exécutif.

Le président Guy Teissier a estimé que le débat au Parlement permettrait de mieux comprendre la nature et les motifs des opérations, ce qui n'est pas toujours le cas alors même que celles-ci peuvent avoir d'importants effets sur la disponibilité et l'entraînement des forces. Le pouvoir de décision relèverait en tout état de cause de l'exécutif. Sans obligations et calendriers contraignants pour l'information des parlementaires, il est à craindre que la nouvelle volonté ne soit vidée de toute portée pratique.

M. François Lamy a considéré que paradoxalement, le niveau d'information du Parlement était presque plus élevé lorsque le financement des OPEX était assuré uniquement dans le cadre du collectif de fin d'année, même si cette information intervenait trop tard. Que le Parlement donne un avis sur l'opportunité d'une opération ne limite pas l'action de l'exécutif, comme en témoigne la pratique américaine. Dans bien des cas, les déploiements de forces sont précédés de négociations aux Nations Unies et la position de l'exécutif pourrait être renforcée par une approbation parlementaire. Lors des événements du Rwanda, une information du Parlement sur les risques entraînés par la prolongation de missions aux objectifs peu clairs aurait permis d'éviter des erreurs. En tout état de cause, quel que soit le

moment choisi pour l'intervention parlementaire, juste avant ou juste après le déclenchement d'une opération, le principe majoritaire limitera les risques de l'exercice pour l'exécutif.

M. Philippe Folliot a souhaité l'instauration de formalités et de délais contraignants pour garantir l'information du Parlement. Faire suivre celle-ci d'un vote paraît moins nécessaire et peut présenter le risque de surenchères politiques fragilisant la position de nos troupes. Le renforcement du contrôle du financement des OPEX pourrait se traduire par un rôle plus formalisé confié à la mission de contrôle de l'exécution des crédits de la défense. Le nouveau contrôle sur les OPEX suppose que la modification du nombre de commissions permanentes ne porte pas atteinte à l'existence d'une commission spécialisée dans les questions de défense ; il implique aussi des moyens suffisants pour l'exercer notamment au travers de déplacements auprès des forces en opérations. Quelle que soit la forme prise par les instances de contrôle, il conviendra de veiller à l'association systématique de l'opposition afin de maintenir le large consensus qui prévaut sur les questions de défense.

Le président Guy Teissier a noté que les travaux de la commission de la défense ont toujours été l'occasion d'une très large association de l'opposition, qu'il s'agisse des missions d'information ou des groupes de travail. S'agissant des moyens à la disposition des parlementaires, une réflexion est en cours, en vue notamment de leur donner de meilleurs outils d'évaluation des lois.

Différents modes de communication existent entre le Président de la République et le Parlement, qu'il s'agisse de rencontres de nature politique avec les représentants des partis ou des groupes, ou de relations plus institutionnelles avec les présidents des commissions chargées de la défense, éventuellement entourés d'un petit groupe de parlementaires afin de respecter les droits de l'opposition. Certaines opérations exigent confidentialité et rapidité mais il a cependant estimé qu'il fallait faire la différence entre les OPEX de maintien ou de rétablissement de la paix, qui sont par nature très codifiées, et les opérations spéciales qui nécessitent effectivement une discrétion totale. Les OPEX mobilisent beaucoup de moyens et d'énergies et entraînent souvent une certaine perte de savoir-faire et de capacité opérationnelle, les entraînements en métropole ne pouvant plus se faire dans des conditions optimales. En outre, les hommes ne sont pas toujours bien préparés à de tels engagements et risquent souvent leur vie. Il semble donc normal que le Parlement soit tenu informé afin de prendre toutes ses responsabilités.

M. François Lamy a suggéré que la réflexion institutionnelle en cours conduise à une définition précise de la notion d'OPEX.

Abordant la nécessité de renforcer le lien armée-Nation, **le président Guy Teissier** a souhaité alerter la commission sur les difficultés de dialogue qui existent parfois entre les troupes – et notamment les engagés – et leur encadrement. Les soldats ont parfois du mal à faire remonter leurs difficultés quotidiennes, notamment en OPEX, et s'il faut garder à l'esprit que la vocation d'un militaire est avant tout de servir son pays, les parlementaires se doivent de rester à l'écoute de ces préoccupations.

Toujours au sujet du lien armée-Nation, **M. Nicolas Dhuicq** a estimé que la France ne faisait pas assez d'efforts pour l'enseignement de son histoire militaire. Regrettant que l'anniversaire d'Austerlitz n'ait pas été commémoré, il a estimé qu'il n'y a aucune raison

d'avoir honte de cette part de notre histoire, qui permet de comprendre bien des spécificités de l'Europe d'aujourd'hui.

M. Michel Voisin a alors rappelé qu'en tant que rapporteur du projet de loi de professionnalisation, il avait fait adopter un amendement rendant obligatoire l'enseignement de la défense dans les collèges et les lycées. Un rapport au Parlement sur ce sujet était également prévu. Force est de constater que cette disposition est restée lettre morte.

M. Yves Vandewalle a également déploré que l'éducation à la défense prévue dans la loi de 1997 soit si peu prise en considération.

Clôture du débat, le **président Guy Teissier** a encouragé ses collègues à saisir le ministre de l'éducation nationale de cette question.

*

* *

Information relative à la commission

— La commission a nommé *M. Franck Gilard* en qualité de membre de droit de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation.

— ❖ —