

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Projet de loi de finances pour 2013 :

— Avis sur les crédits relatifs à « Préparation et emploi des forces : marine » de la mission « Défense » (M. Gilbert Le Bris, rapporteur pour avis) 2

Mardi

23 octobre 2012

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Présidence
de Mme Patricia Adam,
Présidente,
puis de
M. Philippe Nauche,
Vice-Président



La séance est ouverte à dix-huit heures.

Mme Patricia Adam, présidente. Nous abordons maintenant l'examen du premier avis budgétaire sur la mission « Défense ».

Nous allons entendre M. Gilbert Le Bris, rapporteur pour avis des crédits relatifs à « Préparation et emploi des forces : marine ».

M. Philippe Nauche, vice-président, remplace Mme Patricia Adam à la présidence de la Commission.

M. Gilbert Le Bris, rapporteur pour avis. Je vais vous présenter les crédits de la marine pour 2013 avant de vous exposer la partie thématique de mon rapport que j'ai choisi de consacrer, cette année, à la participation de la marine aux forces de souveraineté.

Les crédits de préparation et d'emploi des forces navales du programme 178 s'élèveront en 2013 à 4,3 milliards d'euros, soit dans la continuité du budget précédent, 4,2 milliards d'euros. Les crédits destinés à la marine, hors équipements et hors soutien, constituent toujours un peu moins du cinquième des crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

L'essentiel des crédits du programme, 2,5 milliards d'euros, est consacré aux dépenses de personnel. La réduction des effectifs se poursuit, suivant la trajectoire fixée par la loi de programmation militaire (LPM) pour que la marine atteigne le format de 39 000 militaires et civils en 2015 : 520 postes sont supprimés dans le présent projet de loi de finances et 149 sont transférés vers d'autres programmes, ce qui signifie qu'avec 41 145 personnes aujourd'hui, la marine est très proche de sa cible.

Compte tenu de son format réduit et de la variété des compétences qu'elle utilise, la marine porte un soin particulier à la formation. Chaque année, plus 23 000 cours et stages sont délivrés aux marins, qui passent aujourd'hui 22 jours par an en moyenne en formation.

La marine se prépare à accueillir les nouvelles frégates multi-missions (FREMM) et adapte en conséquence son mode de préparation opérationnelle des équipages. Avec 94 personnes, contre 240 pour une frégate équivalente, le compagnonnage à bord, qui permet d'apprendre le métier, n'est plus possible. De même à terre, l'équipage ne pourra assurer à lui seul l'entretien de son bâtiment. Des équipes à terre, appelées « *reach-back* » assureront ce soutien à l'équipage pour contribuer aux missions de maintien en condition opérationnelle (MCO), de soutien logistique et de démarches diverses. Une structure de pré-embarquement, qui s'appuie sur des simulateurs, comme pour les avions et les sous-marins, a également été mise en place.

Les crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) qui regroupent, hors dépenses de personnel, les dépenses du MCO des équipements, s'élèvent pour 2013 à 1,35 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,38 milliard d'euros en crédits de paiement, dans la lignée du budget de l'année dernière. L'évolution à la hausse entre 2011 et 2012 des autorisations d'engagement dédiés à l'EPM résultait de l'augmentation des notifications de contrats de soutien pluriannuels des FREMM et des sous-marins. En 2013, ce

sont principalement les renouvellements pluriannuels de contrats d'entretien d'aéronefs qui génèrent près de 245 millions d'euros de besoins d'engagement.

Si les crédits sont stables, j'aimerais attirer votre attention sur deux points.

– Les crédits de MCO servent toujours de variable d'ajustement lorsque les crédits de la marine sont touchés par des gels ou annulations en cours d'année (42 millions cette année) : le report de l'entretien programmé d'un bâtiment à l'année suivante ou l'annulation d'une petite réparation sont souvent indolores dans l'immédiat lorsqu'ils ne remettent pas en cause sa disponibilité à court terme.

Mais ces coupes budgétaires fragilisent incontestablement la disponibilité à plus long terme des bâtiments de la marine. Elles conduisent en effet celle-ci à réduire les provisions financières de certains de ses contrats d'entretien, obérant sa capacité à traiter l'ensemble des besoins exprimés par les bâtiments, comme par exemple la peinture, ou à diminuer ses stocks de pièces de rechange, ce qui entrave d'autant sa réactivité en cas d'avaries ultérieures.

À long terme, la somme de ces petites suppressions entame le « capital » des bâtiments, comme me l'ont indiqué plusieurs de mes interlocuteurs. Les marges de manœuvre sont en outre limitées car 60 % des crédits du MCO naval sont consacrés aux bâtiments à propulsion nucléaire sur lesquels l'entretien programmé ne saurait souffrir d'impasse. Cela signifie que toutes les coupes budgétaires dans le MCO sont imputées sur les 40 % de crédits restants, qui concernent tout l'entretien de la flotte de surface, à l'exception du porte-avions !

– Deuxième point, avec le renouvellement des équipements en cours, la marine dispose à la fois de matériels très modernes qui nécessitent, dans les premières années, un entretien plus coûteux et de bâtiments très anciens, au coût d'entretien également très élevé. C'est ce que les marins appellent la « *courbe en baignoire* ». La coexistence de plusieurs générations de navire et d'aéronefs, aux technologies très différentes, ne facilite pas leur entretien.

On comprend pourquoi il est important que la prochaine loi de programmation militaire fasse des choix de matériels cohérents, en commandant des séries, pour que l'entretien puisse bénéficier d'un indispensable « *effet de parc* » et créer ainsi des synergies dans l'organisation de l'entretien.

J'en viens maintenant au renouvellement des équipements.

Le programme de frégates européennes multi-missions (FREMM) se poursuit : première frégate de la série, l'*Aquitaine* a débuté ses essais à la mer l'année dernière et devrait être admise au service actif au printemps prochain. Une seconde frégate devrait être livrée en 2014. Le programme de 11 FREMM devrait permettre d'atteindre le format de 18 frégates de premier rang d'ici 2022.

Le deuxième grand programme en cours de réalisation est celui des sous-marins nucléaires d'attaque – qui sont aujourd'hui à bout de souffle, le programme Barracuda. Les trois premières unités ont été commandées en 2006, 2009 et 2011 et le premier sera livré en 2017.

Ces deux programmes sont stratégiques pour la marine, de part la polyvalence des missions assurées par ces types de bâtiments. Il faut espérer qu'il n'y aura pas de décalage dans le calendrier des livraisons.

Mais d'autres programmes mériteraient d'être lancés rapidement :

– la flotte logistique tout d'abord : les pétroliers ravitailleurs, clés de voute de la capacité de projection du groupe aéronaval et de la force aéronavale nucléaire, sont une moyenne d'âge de 27 ans. Durant l'opération *Harmattan*, la proximité de la base navale de Toulon a permis de gommer la faible disponibilité de cette flotte mais ses difficultés récurrentes d'entretien sont problématiques pour l'avenir. Or le programme FLOTLOG ne devrait être lancé qu'à partir de 2018.

– les hélicoptères Alouette III sont également à bout de course : 45 ans de moyenne d'âge. Il est de plus en plus difficile de trouver les compétences pour assurer leur entretien. Or le programme interarmées de remplacement des hélicoptères légers n'est pas encore lancé.

– enfin, mais j'y reviendrai, les moyens consacrés à la surveillance et à la sécurité maritime sont insuffisants : il est temps de lancer les programmes BATISMAR et AVISMAR pour renouveler nos frégates et nos avions de surveillance.

Pour résumer, je dirais que notre marine se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins.

La loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 a certes consenti un effort important pour les équipements. Celle-ci dispose, ou et en voie de disposer, de matériels modernes dans de nombreux secteurs : FREMM, bâtiments de projection et de commandement (BPC) ou encore hélicoptères NH90 Caïman. On peut également mentionner le renouvellement complet de la flotte de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) au cours de ces dernières années.

Mais la crise financière et la participation du budget de la défense à l'effort de redressement des comptes publics ont fait progressivement dévier l'exécution de la loi de programmation militaire de sa trajectoire initiale. Le rythme de certaines commandes a été ralenti et de nombreux programmes de renouvellement, je viens d'en parler, sont en attente de lancement – sans évoquer naturellement le projet de second porte-avions, qui semble aujourd'hui totalement abandonné. Cela laisse craindre des ruptures capacitaires susceptibles de toucher toutes les composantes de la marine.

La contrainte financière pèse aujourd'hui sur l'entretien des équipements et le fonctionnement courant n'est pas non plus soutenable dans la durée.

Je pense donc que, si la trajectoire de ces dernières années suit la même pente, la marine sera contrainte prochainement d'abandonner certaines fonctions, certains savoir-faire - qu'il faut parfois plusieurs décennies pour acquérir. Au moment où le processus de maritimisation du monde s'accélère, cela serait un triste signal envoyé par la France si elle renonçait à sa marine océanique à vocation mondiale. Plus que jamais, les choix opérés par le futur Livre blanc seront donc déterminants. La « Révolution océane » est en marche : on assiste à un processus de territorialisation des océans et à une augmentation des tensions liée à

la course aux ressources océaniques. Nous disposons d'une zone économique exclusive de 11 millions de km² : évitons de nous la faire piller !

J'en viens maintenant à la partie thématique de mon rapport, les forces de souveraineté, qui sont précisément consacrées à la défense de notre espace maritime.

Déployées dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer, les forces de souveraineté remplissent, à l'exception de la fonction dissuasion, tout le spectre des fonctions stratégiques identifiées par le Livre blanc de 2008. De par leur présence sur toutes les mers du monde, elles assurent la protection du territoire français et des intérêts de la France et contribuent au maintien de sa souveraineté dans sa zone économique exclusive.

Le dispositif français des forces de souveraineté s'organise autour de trois points d'appui principaux : la Guyane, pour la zone Caraïbes, la Réunion, pour l'océan Indien et la Nouvelle Calédonie, pour l'océan Pacifique. Il s'agit là de dispositifs interarmées en mesure d'intervenir avec des groupements tactiques interarmes et les moyens de projection aéromaritimes associés.

Les Antilles et la Polynésie sont des points d'appui avec des dispositifs allégés à dominante maritime, capables d'accueillir des renforts intra-théâtre ou venant de métropole.

Les missions exercées à partir de ces points d'appui sont très hétérogènes : les Antilles sont plutôt orientées vers la lutte contre le narcotrafic, à Mayotte, vers la lutte contre l'immigration clandestine. En Nouvelle-Calédonie, la priorité est donnée à la surveillance maritime et à la police des pêches. En Guyane, l'accent est mis sur la protection du centre spatial guyanais.

Au 1^{er} juillet 2012, les forces de souveraineté comprenaient un peu moins de 10 000 militaires, dont 1 731 marins. Leur format a été réduit de 20 % depuis 2008 à la suite du Livre blanc qui a voulu les ramener au « *niveau strictement nécessaire aux missions des armées proprement dites* ».

Force est de constater que cette évolution est allée à contre-courant des enjeux croissants que représentent les océans. Comme l'ont fait récemment les sénateurs dans leur rapport d'information sur la maritimisation, on peut regretter que le Livre blanc de 2008 ait sous-estimé la dimension stratégique des océans et leur importance pour la France : « *la sensibilité croissante des États en matière de souveraineté et les tensions liées à l'exploitation des ressources naturelles qui pourraient entraîner des revendications croissantes de territorialisation des espaces maritimes non déclarés ne sont pas perçues comme des évolutions majeures du contexte géostratégique.* »

Aussi, les moyens nécessaires à l'exercice de ces missions n'ont pas été prévus dans la loi de programmation militaire qui a suivi – comme Patricia Adam et Philippe Vitel en avaient fait le constat dans leur rapport sur la fonction garde-côtes au début de cette année.

Aujourd'hui, les forces de souveraineté sont sous-dotées en patrouilleurs de surveillance et en avions et sont déjà en train de faire face à des ruptures temporaires de capacité. Cette composante représente désormais le « maillon faible » de notre marine. C'est pourquoi j'ai dit qu'il est urgent de lancer, sans attendre la prochaine décennie, les programmes AVISMAR et BATISMAR.

Pour cela, il est impératif, mais nous en avons tous conscience, que les enjeux liés à la maritimisation soient explicitement pris en compte dans le futur Livre blanc.

En conclusion, Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous demande de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à « Préparation et emploi des forces : marine » de la mission « Défense » pour l'année 2013.

M. Philippe Vitel. L'état de notre marine présente un paradoxe fondamental : alors qu'elle dispose d'un bon équipement – à supposer toutefois que les programmes prévus ou en cours soient effectivement menés à leur terme –, nous n'avons plus les moyens d'assurer la surveillance des 11 millions de km² de notre zone économique exclusive. Priorité doit donc être donnée à la mise en œuvre des programmes BATISMAR et AVISMAR.

Je note en outre que, s'agissant de la construction d'un second porte-avions, une décision devait être prise en 2012. Avec une livraison en 2020, cela aurait revu à construire un porte-avions tous les vingt ans, ce qui ne me semble pas déraisonnable, à l'heure où l'Inde et la Chine en construisent...

Par ailleurs, les documents budgétaires indiquent que la France commandera trois patrouilleurs multi-missions en 2013 et qu'elle se dotera de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH) en ayant recours à un partenariat public-privé. Pouvez-vous nous préciser les modalités et le calendrier de ce partenariat ? Ni le ministre, ni les chefs d'état-major ne m'ont répondu sur ce point.

Enfin, pouvez-vous nous préciser la répartition des suppressions d'effectifs que vous avez évoquées entre les militaires et civils ?

M. le Rapporteur. L'histoire du deuxième porte-avions, c'est en quelque sorte l'histoire d'une nostalgie ! Les pays émergents, comme vous venez de le souligner, sont en train de s'en doter et il est dommage que nous n'ayons pas pris de décision en la matière.

Notre zone économique exclusive s'étend sur 11 millions de km² aujourd'hui et pourrait être étendue à 12 millions dans le cadre de la deuxième négociation de la convention de Montego Bay. Cela représente effectivement de vastes étendues à surveiller !

S'agissant du partenariat public-privé relatif aux bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH), une préannonce a été publiée en avril dernier et le ministère doit examiner les candidatures en novembre. Il n'est pas certain qu'il le fasse à cette date précise, mais l'objectif est bien de passer les commandes en 2013. Les bâtiments ainsi commandés seront mis à la disposition de l'État pendant quinze ans. À mon sens, il faut éviter tout report dans ce programme, faute de quoi notre marine ne pourra plus être présente sur un certain nombre de mers.

S'agissant de la déflation des effectifs, elle se répartit en 2013 entre 222 militaires et 18 civils pour le budget opérationnel de programme (BOP) « Marine ».

M. Nicolas Dhuicq. N'y a-t-il pas un risque, par exemple dans la perspective de possibles conflits avec des marines asiatiques, à équiper nos forces navales de bâtiments de faible technologie ?

M. le Rapporteur. Notre marine dispose aujourd'hui de bâtiments technologiquement très avancés, comme les FREMM, les BPC, sans mentionner les SNLE. Mais il y a toujours un choix à faire : soit on privilégie le niveau technologique de nos bâtiments, ce qui a un coût, soit on privilégie leur nombre, afin d'assurer une présence maritime la plus complète possible. Cela revient à arbitrer entre la projection de puissance et la force de souveraineté.

Je pense, pour ma part, que nous sommes parfois allés trop loin dans la sophistication technologique. Je crois aussi qu'il nous faudrait lancer des séries de production, afin d'amortir mieux les coûts de recherche et développement et les coûts d'entretien. Notez en outre que certains bâtiments dont a besoin notre flotte, comme les ravitailleurs, ne sont pas des équipements de haute technologie.

Il faut enfin souligner que le patrouilleur *l'Adroit* mis à disposition de la marine par DCNS pour participer aux missions de souveraineté dispose de technologies très avancées.

M. Damien Meslot. On peut à bon droit souligner l'insuffisance des moyens accordés au maintien en condition opérationnelle de nos forces (MCO). La France peut-elle vraiment disposer d'une marine conforme à ses ambitions en consacrant si peu de moyens à la défense ? À chaque fois que, dans l'histoire, elle a sacrifié ses budgets militaires, les choses ont mal fini... Que se passerait-il, par exemple, en cas d'agression chinoise sur l'un de nos territoires d'outre-mer ?

M. le Rapporteur. J'ai déjà tiré la sonnette d'alarme sur le MCO de la flotte, car c'est vraiment le maillon faible du système. Le chef d'état-major de la marine estime que nos capacités maritimes sont « juste suffisantes » au regard des missions qui lui sont assignées. Mais la marge est étroite entre la juste suffisance et le risque d'insuffisance.

Le prochain Livre blanc définira les ambitions de notre défense. Je crois indispensable qu'il fixe comme objectif de conserver une marine océanique capable d'intervenir sur tous les océans mais aussi d'assurer une présence permanente dans notre espace maritime, ne serait-ce que parce que 80 % du commerce mondial se fait par la mer.

Il faut garder à l'esprit que la maîtrise des mers et de leurs ressources constitue un des grands enjeux du XXI^e siècle. Un tiers des mers relèvent déjà d'une zone économique exclusive ; un tiers de la production de pétrole se fait *offshore*, et c'est sous mer que l'on fait la moitié des découvertes de gisements. Ce que l'on appelle les encroûtements sous-marins sont riches en terres rares ; c'est par exemple dans ces encroûtements que l'on trouvera l'essentiel du néodyme nécessaire pour fabriquer les aimants des éoliennes.

M. Christophe Guilloteau. Dans le budget de la marine, quelle est la part consacrée à la dissuasion et à la lutte contre la piraterie ?

M. le Rapporteur. La dissuasion fait l'objet d'un rapport budgétaire spécifique. Dans le périmètre de mon rapport, qui représente 4 milliards d'euros, est compris l'entretien programmé du matériel des sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE), soit 319 millions d'euros de crédits de paiements en 2013.

S'agissant de la lutte contre la piraterie, les dépenses concernées sont elles aussi éclatées entre plusieurs budgets et peuvent difficilement être isolées. Je peux cependant vous

indiquer les surcoûts en entretien programmé du matériel (EPM) de l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie : 11 millions d'euros. Le surcoût est limité puisque la marine met à disposition de cette opération des bâtiments qui, de toute façon, auraient dû être envoyés en manœuvre. L'État fournit par ailleurs à certains navires marchands des équipes de protection embarquées, mais les frais afférents à ces équipes sont intégralement pris en charge par les armateurs. Enfin, nous contribuons à la piraterie dans le cadre de notre contribution générale à l'OTAN – avec une quote-part de 11 % –, dans le cadre du programme de lutte mis en place par l'Organisation.

M. Philippe Nauche. Quels travaux d'infrastructure sont prévus pour l'accueil des FREMM ? Quant au programme de modernisation des avions Atlantique 2, a-t-il connu des changements ?

M. le Rapporteur. La rénovation des Atlantique 2 est une priorité. Elle pourrait faire l'objet d'un décalage de quelques mois, comme le ministre l'a indiqué récemment devant nous. Pour ce qui est de l'accueil des FREMM, les travaux nécessaires ont d'ores et déjà débuté, principalement sur la base navale de Toulon.

M. Philippe Meunier. Il y a une profonde incohérence à nourrir des ambitions élevées pour notre défense et à ne pas consacrer aux forces armées les moyens budgétaires nécessaires. Le fait que le ministère de la défense n'ait pas été reconnu comme prioritaire dans le projet de loi de finances pour 2013 va dans ce sens. Lorsque l'on veut trouver des moyens pour la défense, on peut faire des arbitrages : l'application du droit du sol à Mayotte coûte par exemple autant chaque année que l'entretien d'un porte-avions, soit environ 500 millions d'euros. Il s'agit donc d'une question de choix.

M. le Rapporteur. Je ne vais pas me prononcer sur cette comparaison, qui n'a pas de raison d'être – certains comptent aussi en nombre de lycées ou d'hôpitaux construits. Sur le budget 2013 de la défense, je ne constate pas, du moins pour la marine, diminution majeure des crédits par rapport à 2012. Certains programmes souffrent de ralentissement mais il n'y a pas de recul important.

M. Philippe Meunier. Je n'évoquais pas de recul important, mais j'insistais plutôt sur la proximité des menaces et la nécessité de faire des efforts.

M. Michel Voisin. Les réponses que le directeur des affaires stratégiques a fournies sur ce point à la Commission ne m'ont pas satisfait : nos Atlantique 2 survolent-ils ou non l'Algérie et le Mali ?

Nos zones économiques exclusives entre le sud de la Réunion et l'Australie sont de riches zones de pêche. De quels moyens disposons-nous pour y faire valoir la police de la pêche ?

M. le Rapporteur. Comme vous le savez, les Atlantique 2 peuvent surveiller des zones maritimes mais aussi des étendues terrestres...

Nos moyens de protection contre la pêche illégale et la piraterie maritime ont prouvé leur utilité : leur présence nous a permis de conclure un accord de surveillance conjointe avec l'Australie. Le travail mené en commun a abouti à l'éradication de la pêche sauvage à la légine. Ces moyens n'existent malheureusement pas pour faire face au pillage des ressources

halieutiques au large de Clipperton, cet îlot que le Mexique nous conteste. Il nous faut des bâtiments gris pour y faire voir le pavillon.

Mme Geneviève Gosselin. Le budget 2013 comporte-t-il les crédits d'adaptation des SNLE au missile M51 ?

M. le Rapporteur. Ce programme continue normalement. Les travaux de mise en place du M51.1 sont conduits progressivement, bâtiment par bâtiment, seul *le Terrible* étant adapté *ab initio*. Parallèlement, les travaux de recherche sur le M51.2 se poursuivent.

M. Francis Hillmeyer. Quelles sont les perspectives de renouvellement du parc d'hélicoptères de la marine ? Je pense en particulier aux Alouette, relativement anciennes.

M. le Rapporteur. Le programme Caïman permet le renouvellement des hélicoptères lourds de la marine, à l'exception des Lynx. La difficulté porte sur les hélicoptères légers de type Alouette 3 qui, effectivement, sont d'un âge avancé, en moyenne de 45 ans. Cela pose d'importantes difficultés de MCO. La marine comme l'armée de terre comptaient sur le programme d'hélicoptères légers, mais, pour le moment il va falloir tenir avec la flotte en place.

*
* *

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à « **Préparation et emploi des forces : marine** » de la mission « **Défense** ».

*
* *

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Ibrahim Aboubacar, Mme Patricia Adam, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Candelier, M. Guy Chambefort, M. Alain Chrétien, M. Lucien Degauchy, M. Nicolas Dhuicq, M. Jean-Pierre Fougerat, M. Yves Fromion, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, Mme Geneviève Gosselin, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Gilbert Le Bris, M. Alain Marty, M. Damien Meslot, M. Philippe Meunier, M. Philippe Nauche, Mme Sylvie Pichot, Mme Émilienne Poumirol, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, M. Joaquim Pueyo, M. Eduardo Rihan Cypel, M. Gwendal Rouillard, M. Jean-Michel Villaumé, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin

Excusés. – M. François André, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, Mme Catherine Coutelle, M. Richard Ferrand, Mme Edith Gueugneau, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. François de Rugy